**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

HABITAÇÃO CENTRAL

Produção Habitacional no Centro de São Paulo, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1

Dissertação apresentada à FAUUSP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção de título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Habitat.

Orientação: Prof.^a Dra Maria Camila Loffredo D’Ottaviano.

ADELCKE ROSSETTO NETTO

São Paulo
Fevereiro de 2017

Universidade de São Paulo

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

HABITAÇÃO CENTRAL

Produção Habitacional no Centro de São Paulo, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1

Adelcke Rossetto Netto

Orientadora: Prof.^a Dra Maria Camila Loffredo D'Ottaviano.
São Paulo 2017

ADELCKE ROSSETTO NETTO

HABITAÇÃO CENTRAL

Produção Habitacional no Centro de São Paulo, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1

Dissertação apresentada à FAUUSP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre

Área de Concentração: Habitat

Orientação: Profa Dra Maria Camila Loffredo D’Ottaviano

São Paulo
2017

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL DO AUTOR: adelcke.rossetto@integraurbano.com.br

Rossetto Netto, Adelcke

R829h Habitação central. Produção Habitacional no Centro de São Paulo, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 / Adelcke Rossetto Netto. -- São Paulo, 2017.
192 p. : il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – FAUUSP.
Orientadora: Maria Camila Loffredo D'Ottaviano

1.Política habitacional 2.Habitação – São Paulo (SP) 3.Áreas centrais – São Paulo (SP) I.Título

CDU 711.58.001.12

Nome: ROSSETTO NETTO, Adelcke

Título: HABITAÇÃO CENTRAL: Produção Habitacional no Centro de São Paulo, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1

Dissertação apresentada à FAUUSP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre

Aprovado em: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. : _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. : _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. : _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à ULCM pelas oportunidades de poder trabalhar com projetos tão prazerosos e impactantes. Ao Sidnei Pita, um batalhador, que não cansa das suas lutas, e às famílias que promovem a luta diária pela moradia.

À Integra pelo ambiente que todos ali ajudam a construir, nos projetos, na administração, no trabalho social e nas obras, proporcionando sempre o debate, a reflexão e o aprendizado. Em especial aos companheiros de sempre, José Yolle Neto, Marcelo Rodrigues e Renato Rodrigues.

Agradecer a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram na produção dos trabalhos concretos e do trabalho de registro e reflexão de uma experiência coletiva.

Ao Professor Euler Sandeville, pela lembrança em sugerir meu nome para participar da banca de trabalho de formação conjunta Poli-Fau sobre a Ocupação Mauá, razão pela qual me instigou a ingressar no mestrado.

Aos Professores Paulo Cesar e Beatriz Rufino, Eduardo Nobre e Jorge Bassani, Nabil Bonduki, João Sette e Flavio Villaça, Raquel Rolnik e Paula Santoro, João da Rocha Lima Junior e Claudio Alencar, e Maria Lucia Refinetti, Maria Ruth, Suzana Pasternak, Yvone Mautner, Camila D'Ottaviano pelas disciplinas que cursei, algumas apenas como ouvinte mas que foram fundamentais para minhas reflexões e na construção deste trabalho.

Aos Professores João Sette e João Rovati pelas contribuições na minha banca de qualificação.

À Ângela Barbon pelas indicações de leitura e materiais disponibilizados.

Ao meu irmão e amigo Estevam Otero pela leitura e contribuição neste e outros trabalhos.

Agradecer à minha querida orientadora Professora Camila D'Ottaviano pela atenção, cuidado e presença, mesmo que de Calcutá, sem nunca medir esforços, mais que incansável. Um presente recebido, uma amiga para frente.

À minha família, avós Adelcke e Neusa, Romeu e Dulce, pelos ensinamentos, meus pais Adelcke e Lia pelo exemplo, minhas irmãs Flavia e Fernanda pelos primeiros caminhos, D.Júnia, Beto, Paulo, Nara, Lais, João e Cecilia por deixarem o caminho mais leve. E finalmente à meus amores Lorena e Giorgio pelo apoio do sorriso e pelos caminhos futuros, e Priscila minha companheira, pela caminhada vivida até aqui, pela paciência, apoio e amor, e pelos caminhos futuros.

(...) Ninguém jamais inventou um método para distanciar o erudito das circunstâncias da vida, da realidade de seu envolvimento (consciente ou inconsciente) com uma classe, um conjunto de crenças, uma posição social, ou do mero fato de ser um membro da sociedade. Tudo isso continua a ter relação com o que ele faz no exercício da sua profissão, mesmo que muito naturalmente a sua pesquisa e os frutos desse seu trabalho tentem atingir um nível de relativa isenção das inibições e restrições da bruta realidade de todos os dias. Pois há um conhecimento que é menos, e não mais, parcial do que o indivíduo (com suas circunstâncias de vida envolventes e perturbadoras) que o produz. Mas nem esse conhecimento é automaticamente apolítico. (SAID, Edward.W. Orientalismo: O Oriente como invenção do Ocidente, [1978] 2009 – p 37-38)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho àqueles que batalham na defesa dos direitos dos homens, e trabalham na construção de um país mais democrático e igualitário, em especial aos que promovem a moradia

RESUMO

Este trabalho discute a importância da Política Habitacional voltada à Habitação de Interesse Social no Centro de São Paulo como forma de requalificação do espaço urbano e principalmente como garantia do direito à moradia e direito à cidade, na produção de uma cidade mais democrática e humana. Aborda mais especificamente a atuação do Programa Federal Minha Casa Minha Vida nessa área em sua Faixa 1 a partir dos únicos três empreendimentos existentes até o momento, viabilizados pela Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia – ULCM, movimento de moradia mais antigo em atuação na cidade de São Paulo. A partir da experiência profissional no processo de viabilização e de execução de obra desses projetos, debate-se a operacionalização do Programa, bem como de seus limites e possibilidades, visando seu aprimoramento e contribuição dentro de uma Política Habitacional para o Centro.

Palavras chave: 1. Política Habitacional; 2. Habitação – São Paulo (SP); 3. Áreas Centrais – São Paulo (SP)

ABSTRACT

This dissertation discusses the importance of the Housing Policy focused on Social Housing in the Center of São Paulo as a way of requalifying urban space, and especially as a guarantee of the right to housing and the right to the city, in the production of a more democratic and humane city. It addresses more specifically the performance of the Federal Housing Program Minha Casa Minha Vida in this area in Track 1, which serves lower income families, based on the only three existing projects to date, made possible by the Unification of Tenement-Housing Struggles - ULCM, the oldest housing movement in activity in Sao Paulo. From the professional experience in the process of feasibility and execution of work of these projects, discusses the operationalization of the Program, as well as its limits and possibilities, aiming at its improvement and contribution within a Housing Policy for the Center.

Key words: 1. Housing Policy; 2. Housing - São Paulo (SP); 3. Central Areas - São Paulo (SP)

LISTA DE SIGLAS

ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
ABRAINC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
APROV	Departamento de Aprovação das Edificações da Sehab-SP
AT	Assessoria Técnica
BDI	Bonificação e Despesas Indiretas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
BSHF	Building Social Housing Foundation
CA	Coeficiente de Aproveitamento do terreno
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CADÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais – Governo Federal
CAEHIS	Comissão de Análise de Empreendimentos de HIS da Sehab-SP
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obra
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CC-FGTS	Conselho Curador do FGTS
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Est. de São Paulo
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEF	Caixa Econômica Federal
CG-ZEIS	Conselho Gestor de ZEIS
Conpresp	Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo
Condephaat	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo
CPOS	Companhia Paulista de Obras e Serviços
CRE	Comissão de Representantes
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
DIS	Decreto de Interesse Social
DUP	Decreto de Utilidade Pública
EO	Entidade Organizadora
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGH	Fundo Garantidos Habitacional
FGV	Fundação Getúlio Vargas

FII	Fundos de Investimentos Imobiliários
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisa Econômica
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRE	Ficha Resumo do Empreendimento
GIDUR/SP	Gerência de Desenvolvimento Urbano da cidade de São Paulo - CAIXA
Habisp	Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana;
ISS	Imposto Sobre Serviços
IT	Instrução Técnica
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LCH	Letras de Crédito Habitacional
LCI	Letras de Créditos Imobiliários
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV-E	Programa Minha Casa Minha Vida – Modalidade Entidades
MCMV-FAR	Programa Minha Casa Minha Vida – Modalidade Construtora
OGU	Orçamento Geral da União
OS	Organizações Sociais
OUC	Operação Urbana Centro
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC/CDHU	Programa de Atuação em Cortiços
PAR-CEF	Programa de Arrendamento Residencial da Caixa Econômica Federal
PBQP-H	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PIAC/Casa Paulista	Programa de Intervenção em Área Central
PIB	Produto Interno Bruto
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLS	Planilha de levantamento de Serviços
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMH	Plano Municipal de Habitação
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PPP	Parceria Público-Privado
PSH	Programa de Subsídio à Habitação
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social;

QCI	Quadro de Composição do Investimento
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
RET	Regime Especial de Tributação
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SECOVI-SP	Sindicado da Habitação de São Paulo
Sehab-SP	Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo
SEL	Secretaria Municipal de Licenciamento – São Paulo
SERASA	Empresa de Informações de Crédito;
SINAD	Sistema de Inadimplentes da CAIXA
SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
Sinduscon-sp	Sindicato da Indústria da Construção de São Paulo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário.
SM	Salários Mínimos
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
SPU-SP	Secretaria do Patrimônio da União em São Paulo
UH	Unidade Habitacional
ULC	Unificação das Lutas de Cortiço
ULCM	Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia
VI	Valor de Investimento
VO	Valor da Operação
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. CAPÍTULO 1 – HABITAÇÃO – NECESSIDADE, PRODUTO, DIREITO E POLÍTICA	17
1.1. Enquanto necessidade	18
1.2. Enquanto produto	25
1.2.1. Produto.....	26
1.2.2. Produção	29
1.2.3. Circulação	34
1.3. Enquanto Direito e Política	40
1.4. Enquanto Política Urbana – Habitação para o Centro	45
2. CAPÍTULO 2 – PROPOSTAS ESTATAIS PARA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO – 2005 – 2016	53
2.1 2005 – 2009.....	57
2.1.1 Ação Municipal.....	58
2.1.2 Ação Estadual	61
2.1.3 Ação Federal.....	62
2.2 2010 – 2014.....	67
2.2.1 Ação Municipal.....	69
2.2.2 Ação Estadual	74
2.2.3 Ação Federal.....	79
2.3 PMCMV	81
2.3.1 PMCMV-FAIXA 1 e o Centro Produção Recente no Centro de São Paulo (2009-2016)	86
2.3.1.1 PMCMV – FAR	89
2.3.1.2 PMCMV – Entidades.....	95
2.4 Constatações sobre o MCMV-Faixa 1. Porque não no Centro?	100
3. CAPÍTULO 3 – ESTUDO DE CASO: EMPREENDIMENTO IPIRANGA – GESTÃO/OPERAÇÃO.....	111
3.1 Viabilização.....	126
3.1.1 Viabilização do Empreendimento Ipiranga	131
3.2 Execução de Obra.....	153
3.2.1 Obra do empreendimento Ipiranga	153
3.3 Pós-Obra.....	164
3.4 PMCMV-E que forma tem?	167
3.5 Estudos PAR – PMCMV.....	172
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	176
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	186

INTRODUÇÃO

A requalificação de áreas centrais a partir da habitação é defendida já há algumas décadas nos debates urbanísticos (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006). Seria a forma de retomar sua constituição enquanto cidade, revertendo a especialização de importante espaço social, anteriormente plural no uso e também na coexistência de diferentes classes sociais.

Em São Paulo, esse espaço de excelência e qualidade urbana, parcialmente abandonado no processo de crescimento da cidade a partir de meados do século passado, ressurge no final do século XX enquanto palco de luta por moradia, em função dos inúmeros imóveis desocupados. Movimentos sociais organizados, em ação política de ocupação destes edifícios vazios, explicitaram a demanda real por moradia, e as possibilidades de resolução dessa demanda, reivindicando o direito à moradia e o direito à cidade. Este difícil e violento embate inicial, evolui dentro da ação pública no início dos 2000, consolidando-se até o presente momento como prática essencial da Política Habitacional no município.

Ao mesmo tempo, verifica-se a retomada da atuação do mercado imobiliário sobre essa importante área da cidade, requalificando-a, mas também promovendo a valorização da região, elevando valores praticados na comercialização e no aluguel de imóveis, tanto novos quanto antigos. Este movimento acaba por exercer uma pressão econômica sobre as famílias de menor renda que ali moram, ou que trabalham, excluindo a possibilidade de proximidade trabalho/moradia.

Este trabalho defende, portanto, a atuação pública sobre a questão habitacional no Centro, de modo a garantir, o acesso à moradia e ao direito à cidade, através de Política Pública que conceba a intervenção no Centro de forma ampla, integrando ações de interesse social, habitacional e fundiária, ambiental e econômica, proporcionando uma diversidade de usos e pessoas, garantindo a diversidade e a dinâmica urbana intensa, características dessa área da cidade.

Levantando elementos sobre essa Política Habitacional para o Centro, a dissertação foca na atuação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em sua Faixa 1, voltada à Habitação de Interesse Social (HIS), atendendo às rendas familiares máximas de 3 Salários Mínimos (SM), de modo a verificar seus entraves, uma vez que o número de contratos executados, contratados, e em contratação são irrisórios dentro do PMCMV, não auxiliando na produção de habitação bem localizada. Ao discutir os critérios do Programa e os entraves vivenciados na prática profissional junto aos únicos 3 empreendimentos viabilizados e contratados pelo Programa até o presente momento, quase 8 anos após o lançamento da primeira edição do PMCMV. Tratando-se de empreendimentos viabilizados a

partir da atuação da Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia (ULCM)¹, mais antigo movimento de moradia em atuação em São Paulo, através da modalidade MCMV-Entidades (MCMV-E), com a assessoria técnica da Integra, escritório de arquitetura e engenharia que atua em projetos e obras habitacionais desde a sua formação em 1999.

A partir deste histórico profissional², que se inicia em 1999 com a participação no Laboratório de Cortiços na rua do Ouvidor no centro de São Paulo, e na INTEGRA acompanhando a viabilização dos empreendimentos de *retrofit* Celso Garcia³, Brigadeiro Tobias, e Joaquim Carlos, através do Programa de Arrendamento Residencial da Caixa Econômica Federal (PAR-CEF) – e pelos mais de 50 estudos feitos na região central, buscando a viabilização de habitação de interesse social (HIS) no centro, onde “a conta que não fecha” (NAKANO 2015), até a ação pioneira e pontual de empreendimentos no Centro através do PMCMV, acumula-se conhecimento prático na viabilização de HIS no Centro através dos programas públicos.

A dissertação, portanto, tem também a função de registrar essas experiências bem-sucedidas, através do PMCMV, demonstrando a importância e a viabilidade de realização frente às várias iniciativas que não lograram o mesmo sucesso, muito em razão das dificuldades que serão tratadas neste trabalho. Demonstra-se o alcance deste tipo de ação, que atua aparte da estrutura tradicional de mercado, em forma social de produção específica, mas que através de programa nacional concebido de forma ampla, é forçada a aproximar-se da lógica produtiva hegemônica do mercado imobiliário. Contudo, dada as limitações do próprio Programa que não se encaixa à realidade do Centro de São Paulo, tais realizações só foram possíveis dado o interesse maior pelo uso da habitação da ULCM e do trabalho desenvolvido pela Integra.

A estrutura da dissertação inicia-se com a discussão sobre habitação e sua relação com a região central da cidade de São Paulo, em seu Capítulo 1, passa pela apresentação das ações propostas pelo Estado sobre esse território entre 2005 e 2016, passando pelo PMCMV, em seu Capítulo 2, e abordando a experiência concreta no estudo de caso, em seu Capítulo 3.

¹ Na maior parte do texto a ULCM será tratada apenas como ULC, uma vez que este era o nome da Entidade antes da alteração oficializada em dezembro de 2014, adequando a sua realidade de atuação que há anos abrange outras demandas habitacionais e em outras regiões da cidade além da região central.

² Participei dos primórdios da Integra, formada como uma cooperativa de trabalho interdisciplinar a partir da experiência de muitos de seus formadores no Escritório Piloto do Grêmio Politécnico da USP, que através de trabalhos de extensão universitária integrou estudantes de diferentes áreas do conhecimento na atuação junto à movimentos organizados. Participo da Integra como profissional desde a minha formação, e dentre os altos e baixos do escritório conseguimos crescer com trabalhos diferenciados, dada a capacidade e envolvimento de das inúmeras pessoas que participaram deste espaço. Hoje muito mais profissionalizado, mas sem perder sua característica reflexiva, o escritório consegue contribuir ainda mais nestes projetos e obras habitacionais voltados às faixas de menor renda e aos movimentos organizados.

³ O empreendimento Celso Garcia, foi o segundo *retrofit* viabilizado em São Paulo, dentro do PAR, sendo o primeiro a trabalhar com mudança de uso. Tal fato, juntamente com o processo participativo de projeto e acompanhamento de obra garantiu sua seleção e premiação como um dos destaques habitacionais em 2004 no *World Habitat Award* pela entidade inglesa *Building Social Housing Foundation* (BSHF).

O Capítulo 1 apresenta a complexidade da questão habitacional, tratando a habitação sob diferentes enfoques: enquanto necessidade do homem, destacando sua função principal pelo morar; enquanto produto, relacionando a transformação do morar em um produto, com sua produção e circulação na sociedade; e reforça a importância que o tema recebe ao ser consolidado enquanto direito do homem, exigindo ação do Estado para garantir este direito. E da prática histórica da Política Habitacional brasileira e paulistana, finaliza com a garantia do direito à cidade, e as possibilidades de unificar o atendimento de direitos à habitação e à cidade, através do acesso à moradia no Centro da cidade de São Paulo.

O Capítulo 2 aborda a Política Habitacional e sua ação no Centro, em um recorte temporal recente (2005 – 2016), de modo a avaliar os desdobramentos sobre a questão habitacional, a partir das ações do governo municipal iniciadas na virada do século. Adicionalmente, foca-se no PMCMV-Faixa 1 e sua compatibilidade com a realidade da região central de São Paulo, diferenciando as modalidades MCMV-E, em especial a voltada à produção por construtoras alimentada por recursos do mesmo fundo público que possibilitou a produção do PAR-CEF – o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), aqui tratada como MCMV-FAR, atendendo a mesma faixa de renda.

O Capítulo 3 relata a experiência de operacionalização do PMCMV-Faixa 1 no Centro, através de estudo de caso da experiência desenvolvida pela parceria ULCM e Integra no empreendimento da Avenida Ipiranga, relatando sua odisséia de viabilização e construção, e complementando a discussão com a ação de pós-ocupação do empreendimento Conselheiro Crispiniano. De modo a enriquecer a discussão em cada etapa ou processo desta operacionalização, são destacadas as experiências dos 3 empreendimentos do MCMV-Faixa 1 existentes no Centro – Edifício Conselheiro Crispiniano, Edifício Ipiranga e Empreendimento Maria Domitila. Este capítulo ainda apresenta uma análise da Forma de Produção presente no MCMV-E, pelo estudo de caso da Avenida Ipiranga, à luz das contribuições de Jaramillo (s/data), e também uma análise comparativa entre os empreendimentos viabilizados pela Integra no início dos anos 2000, através do PAR-CEF (Programa de Arrendamento Residencial da Caixa Econômica Federal), e os empreendimentos atuais viabilizados pelo PMCMV.

Por fim, antes de avançar sobre os capítulos, destacam-se alguns conceitos e definições presentes no trabalho, de modo a esclarecer sua abordagem, facilitando também maior compreensão do texto.

O recorte territorial proposto pelo trabalho como Centro segue delimitação de perímetro adotado por outros trabalhos técnicos e acadêmicos, compreendido pelos seguintes distritos da capital: os centrais Sé e República, e seus envoltórios, Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade, Mooca, Pari, e Santa Cecília, perfazendo cerca de 46,34 km², o que representa

3,04% da área do município. Segundo Ferreira (2012), nesta área estão concentrados cerca de 17% dos empregos da cidade. Os relatos a seguir abordarão este perímetro de maneira única ao denominá-lo Centro ou Área Central, contudo é certo que o processo urbano vivenciado nos diferentes distritos e suas dinâmicas urbanas não foram e não são as mesmas, principalmente nas áreas envoltórias que sofreram menos com o processo urbano de esvaziamento e mudança de perfil de renda, alguns possivelmente por não se tratarem de espaços originais da elite, não sendo locais de maior interesse da disputa econômica e do mercado imobiliário.

Outro conceito e definição presente ao longo do trabalho é o *retrofit*. Segundo Vale (2006), o termo *retrofit* “tem sua origem na indústria aeronáutica, da junção do termo “retro”, que vem do latim e significa movimentar-se para trás, e do termo ‘fit’, que em inglês significa adaptação, ajuste” (VALE, 2006, apud SILVA, 2013). A palavra foi adaptada para a arquitetura ao qualificar a modernização de edifícios deteriorados e sua reinserção às dinâmicas urbanas na Europa e nos Estados Unidos a partir da década de 1990 (SILVA, 2013). Esse conceito, muitas vezes confundido com uma reforma, foca na requalificação do imóvel de modo a garantir sua atualização construtiva, principalmente relacionada aos sistemas e instalações complementares do edifício, uma vez que a estrutura física do prédio está definida. O trabalho de *retrofit* ganha contornos maiores do que a simples intervenção no edifício, ampliando o debate sobre o impacto da construção civil no meio ambiente, sendo uma alternativa concreta na reciclagem de bens construídos e contribuição para o crescimento das cidades, e para a Política Habitacional, promovendo o adensamento de áreas consolidadas e a reorientação na pressão sobre áreas ambientais e no espraiamento da cidade.

Correlato a este assunto, tem-se o termo urbanístico de requalificação urbana, bastante presente no debate sobre a área central. Optou-se pela consolidação deste termo uma vez que seus possíveis sinônimos – revitalização, reabilitação – acabam por não se adequar à realidade paulistana, e muitas vezes foram utilizados sob concepções ideológicas. A região não chegou a perder sua vida e dinâmica urbana, ao mesmo tempo, a popularização identificada converge para discussões importantes na requalificação minimizando efeitos da gentrificação. Do mesmo modo tratar a ação de melhoria como reabilitação novamente confunde a ideia de intervenção uma vez que a área é extremamente qualificada para atender aos diversos usos urbanos já existentes.

1. CAPÍTULO 1 – HABITAÇÃO – NECESSIDADE, PRODUTO, DIREITO E POLÍTICA

Sonho, abrigo, lar, casa, lugar, espaço doméstico, espaço privado, direito social, propriedade, status, mercadoria, investimento, rentismo, especulação imobiliária, liberdade, segurança, problema, crise, garantia de crédito – na sociedade brasileira são inúmeros os significados e os valores relacionados à habitação. As palavras elencadas ou a tem por função adjetiva, ou dela provem em uma relação direta de causa e efeito.

Tal diversidade espelha a abrangência e complexidade do tema, com significados, conflitos, representações, materialização, causas e consequências. A confrontação direta de algumas destas palavras ilustrar o fato: Sonho – Mercadoria, abrigo – propriedade, lugar – status, direito social – crise, espaço doméstico – rentismo, lar – garantia de crédito, investimento – casa – especulação, problema – liberdade. Tais combinações seriam inúmeras, cada qual apresentando questão diferente, no enfoque, no contexto, com conceituações e abordagens conflitantes, interagindo sobre diferentes aspectos – econômico, social, ambiental, físicos – em diferentes áreas – arquitetura, sociologia, direito, economia, política – com diferentes expectativas – mas sempre olhares díspares sobre o mesmo objeto.

São facetas da mesma questão que expõe suas tensões e limites. Habitação é necessidade, é produto, e é direito que só pode ser universalizado através da Política.

A construção desta narrativa que abordará o quadro habitacional brasileiro parte da função primária da habitação, o “morar” enquanto necessidade de toda e qualquer pessoa⁴. Morar é suprir as necessidades básicas do homem no espaço, e deste modo, mais do que ocupar um lugar tem-se a necessidade de existir. Ao existir ocupa-se o espaço, e exige-se atendimento às necessidades físicas e sociais.

Há então um conflito, uma vez que a moradia é uma necessidade humana atendida por um objeto de produção social com alto valor agregado. E esta necessidade, em nossa sociedade capitalista extremamente desigual, possui além do seu “valor de uso” um “valor de troca”⁵ (VÉRAS; BONDUKI, 1986) desproporcional, e aquém aos recursos financeiros de grande parcela da população brasileira.

⁴ No Dicionário da Arquitetura Brasileira (Corona & Lemos – 1972) consta: HABITAÇÃO – Lugar no qual se habita. Constitui em arquitetura, o abrigo ou invólucro que protege o homem, favorecendo sua vida no duplo aspecto material e espiritual. Ato ou efeito de habitar. Morada. Residência.

⁵ Dentro da concepção marxista se confere às mercadorias (objeto exterior, que atende as necessidades e carências humanas) um valor de uso, tendo esta utilidade relação direta com as propriedades físicas do objeto. Tais características compõe o valor de troca na sociedade, uma medida quantitativa de equiparação à outras mercadorias, e desta relação entre mercadorias se dá outra componente do valor de troca que nada tem a ver com as características físicas, e seu valor de uso, como sua disponibilidade na sociedade, o desejo de possuir tal mercadoria, entre outros.

Desta forma, sendo produto de um mercado específico inacessível à muitos, o aspecto econômico subjuga os demais⁶, a ponto de exigir a defesa da necessidade do abrigo enquanto direito social, para que não o seja desconsiderado por completo, e o existir não seja uma vida errante pela cidade. É preciso ter a moradia enquanto direito para que haja Políticas Públicas e razões para exigir seu acesso. Uma luta urbana cotidiana que usualmente acaba por romper sobre o mais fraco da relação, as famílias de menor renda⁷.

O mesmo ocorre na produção do espaço urbano, utilizado enquanto *locus* da reprodução do capital (LEFEBVRE, [1969] 1999; CASTELLS, 1983; HARVEY, 2005, 2012) e de apropriação privada da produção social do espaço (FERREIRA; VILLAÇA, nota de aula⁸). E fruto do mesmo ambiente econômico e social, com relações cada vez mais abstrusas, a habitação é produzida e produz ambiente igualmente complexo, a cidade.

1.1. Enquanto necessidade

Juntamente com a busca por alimento, a busca por abrigo, são as primeiras necessidades práticas que exigiram do homem planejamento e organização para atendê-las. Necessidade que evoluiu das exigências primárias para as relações sociais, o que demandou evolução do primeiro abrigo. Tais evoluções são bastante dinâmicas, de modo que o jeito de morar com suas necessidades, se alteram constantemente⁹.

⁶ A perversidade econômica cobra ação social quando se entende que tal problema é empecilho para seu livre desenvolvimento, como no caso habitacional em que há necessidade de prover moradia para garantir a reprodução da força de trabalho (OLIVEIRA, 2003 [1973]).

⁷ Relatório Mundial das Cidades 2016, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, elabora uma análise global do processo de urbanização durante as últimas duas décadas, entre 1996 e 2016. Dentre outros aspectos, o documento destaca que a habitação não recebeu a importância que requer nas agendas de desenvolvimento, sendo estas nacionais e internacionais. E afirma que cerca de 70% da superfície das cidades está representada pelas habitações, uma situação que determina a forma urbana e a densidade, que por sua vez proporciona emprego e contribui com o crescimento. O relatório critica ainda as políticas que são implementadas porque a partir de sua visão garantem o acesso às habitações por parte da classe média em terrenos formais que apenas este segmento pode custear, estando o desafio nos setores pobres, que apesar da diminuição das taxas de crescimento desde 1990, tem seus números totais aumentado paulatinamente. **Relatório Mundial das Cidades 2016: urbanização nos últimos 20 anos - Constanza Martínez Gaete**, traduzido por **Gabriel Pedrotti**. Site: Archdaily de 3 Agosto, 2016 Acessado em 05/08. <http://www.archdaily.com.br/br/792557/relatorio-mundial-das-cidades-2016-urbanizacao-nos-ultimos-20-anos>

⁸ Notas de aula – Disciplina da Pós-Graduação FAU-USP – AUP 5703 2ºsem 2014

⁹ Na concepção modernista o morar é uma das funções da cidade, sendo a habitação somada ao trabalho, à circulação e à recreação (Carta de Atenas, IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas em 1933). Atualmente, ao menos nas grandes cidades, as ações usuais em uma habitação estão fluidas como locais sem espaço para o preparo do alimento, ou como novo espaço de trabalho e sustento dada a flexibilidade do *home office*, viabilizado pelo avanço dos sistemas de comunicação, respaldado pela circulação caótica dos grandes centros, referendando novas formas de trabalho, rearranjos empresariais, e desregulação do mercado de trabalho. Tais alterações no uso refletem diretamente no projeto da moradia.

Dentro deste estudo, o que interessa é a relação que esta necessidade tem com a sociedade contemporânea, principalmente por não ser suprida, e conseqüentemente, frente a este volume, pelos impactos por ela gerados, comprometendo a vida das famílias sem moradia, bem como o desenvolvimento geral da sociedade.

No Brasil, o problema habitacional desponta com a forte urbanização do país atrelada à industrialização. É a partir de 1930 que este processo se intensifica, e em um curto espaço de tempo – 1930-1980 – modifica nossas cidades com um rápido e forçado processo de urbanização motivado pelo grande fluxo populacional, inicialmente do campo para a cidade, chegando a um fluxo migratório de abrangência regional (Nordeste-Sudeste), com picos na década de 1970. Este potencial econômico de oferta de trabalho propiciou o movimento de uma massa trabalhadora resultando em excedente de mão de obra, como descreve Oliveira (2003 [1973]), um elemento interessante às bases da industrialização¹⁰.

A moradia está intimamente ligada a este processo. Em primeiro momento, por ser necessidade básica destas famílias que chegavam às cidades em busca de outras oportunidades à exploração agrária, e em segundo momento, por contribuir para o desenvolvimento da indústria brasileira, uma vez que este esteve baseado nos baixos salários¹¹, não assegurando diversas necessidades aos trabalhadores, dentre elas a moradia¹² (OLIVEIRA, 2003 [1973]).

Como consequência de um salário insuficiente para atender ao aumento dos custos da vida urbana, outros problemas integram este quadro de pobreza: o subemprego, a proliferação de assentamentos precários, a degradação ambiental, a carência de infraestrutura e de serviços urbanos, problemas de mobilidade urbana, sempre em um quadro de escassez de recursos financeiros na esfera pública local.

¹⁰ A diferença crescente entre o aumento da produção industrial, explicada pelo aumento de produtividade, e a baixa evolução do salário mínimo, possível pela existência de excedente de mão de obra, ocasiona o aumento da taxa de exploração da força de trabalho, e viabiliza o processo de acumulação de capital, permitindo assim o investimento e desenvolvimento industrial. Tal fato terá maiores impactos sociais a partir do período Kubitschek quando o baixo crescimento do salário real e a evolução dos custos de reprodução da força de trabalho urbana se desequilibram (OLIVEIRA, 2003 [1973]).

¹¹ No processo de industrialização o salário não contempla habitação gerando reflexos até hoje: “*Importa não esquecer que a legislação [trabalhista] interpretou o salário mínimo rigorosamente como “salário de subsistência”, isto é, de reprodução; os critérios de fixação do primeiro salário mínimo levavam em conta as necessidades alimentares (em termos de calorias, proteínas etc) para um padrão de trabalhador que devia enfrentar um certo tipo de produção, com um certo tipo de uso de força mecânica, comprometimento psíquico etc. (...) Não há nenhum outro parâmetro para o cálculo das necessidades do trabalhador.*” (OLIVEIRA, 2003 [1973]. p-37-38).

¹² “*O salário real não chegava a cobrir o custo de reprodução, da força de trabalho urbana, sobre tudo com o avanço da urbanização, à medida que as novas leis de mercado se impõem, o custo de reprodução da força de trabalho urbano passa a ter componentes cada vez mais urbanos: isto é, o custo de reprodução da força de trabalho também se mercantiliza e industrializa. Em termos concreto o transporte, por exemplo, não pode ser resolvido pelo trabalhador senão pelos meios institucionalizados e mercantilizados que a sociedade oferece, a energia elétrica que ele e sua família utilizam também não comporta soluções primitivas, a educação a saúde, enfim todos os componentes do custo de reprodução se institucionalizam, se industrializam, se transformam em mercadorias.*” (OLIVEIRA, 2003 [1973] p-84). Desta **exploração da força do trabalho** é sintetizada a expressão “industrialização com baixos salários”, cunhada por Oliveira.

FERREIRA sintetiza este processo:

Um novo modelo de produção, segundo Francisco de Oliveira simultaneamente industrial e urbano, que aprofundava a divisão social do trabalho herdada do modelo agro-exportador anterior. Com o forte crescimento industrial, ao qual não correspondia um desenvolvimento urbano socialmente digno, estava colocada a situação para o surgimento de uma dinâmica urbana conflituosa, parametrizada pela luta de classe. (FERREIRA, 2003. p-S/N).

É o excedente de mão de obra da industrialização tornando-se uma sobra na sociedade em crescimento.

Desta realidade, Maricato (1996) cunha a expressão “urbanização com baixos salários” para retratar os reflexos urbanos do processo de industrialização relatado por Oliveira (2003 [1973]). A autora esclarece, que assim como houve a estruturação da indústria neste período, apoiada nos baixos salários, o urbano se transformou conjuntamente com a industrialização, tendo nos anos 1970 a estruturação e consolidação do mercado imobiliário¹³, sendo o espaço urbano um importante *locus* no processo de acumulação capitalista (LEFEBVRE, 1999; CASTELLS, 1983; HARVEY, 2005, 2012), e sua consequência mais latente, a exclusão¹⁴.

É a **exclusão social** que assola grande parte da população brasileira e paulistana, obrigando-a a sobreviver às margens da sociedade, relegando o seu viver e o seu morar no embate entre o legal e do ilegal¹⁵ (MARICATO, 2002; ROLNIK, 1997), segregando e criando duas cidades em uma. Kowarick (1979) retrata este processo de supressão da qualidade do urbano e luta de classes, e conceitua-a

¹³ A análise do SFH - Sistema Financeiro da Habitação e o BNH- Banco Nacional da Habitação fornece um exemplo muito adequado da modernização excludente. Foram estratégicos para a estruturação e consolidação do mercado imobiliário urbano capitalista. O investimento de uma vultosa poupança, parte compulsória (FGTS) e parte voluntária (SBPE) no financiamento à habitação, saneamento básico e infraestrutura urbanos, mudou a face das cidades brasileiras, financiando a verticalização das áreas residenciais mais centrais; contribuindo para o aumento especulativo do solo; dinamizando a promoção e a construção de imóveis (o mercado imobiliário atinge um novo patamar e uma nova escala); diversificando a indústria de materiais de construção; subsidiando apartamentos para as classes médias urbanas; patrocinando a formação e consolidação de grandes empresas nacionais de edificação e mesmo de construção pesada, nas faraônicas obras de saneamento básico. (MARICATO, 1996 - p.22).

¹⁴ A produção ilegal de moradias e o urbanismo segregador, estão, portanto, relacionados às características do processo de desenvolvimento industrial - na medida em que o salário do operário industrial não o qualifica para adquirir uma casa no mercado imobiliário legal,- às características do mercado imobiliário capitalista - sobre cujos agentes não pesa nenhum constrangimento anti-especulativo como seria o caso da aplicação da função social da propriedade- e também às características dos investimentos públicos - que favorecem a infraestrutura industrial e o mercado concentrado e restrito (MARICATO, 1996 - p. 22).

¹⁵ A abordagem do legal e ilegal na questão urbana e fundiária gera reflexos sociais mais graves sobre nosso futuro, a falta de oportunidade de trabalho aos jovens moradores de favelas e assentamentos informais, aproxima-os do mundo do tráfego de drogas, sendo aliciados frente às perspectivas de bens de consumo viabilizados pelo crime, horizonte longínquo em um trabalho formal. Em trabalhos habitacionais feitos em assentamentos precários é possível medir a presença deste Poder Paralelo, ao qual deve-se dialogar para executar os serviços.

como **Espoliação Urbana** gravando outro conceito importante para o entendimento da formação urbana paulistana e também brasileira.

O quadro histórico, portanto, é uma sequência de causas e efeitos. O processo de industrialização acena como oportunidade às famílias vindas do interior e de outras regiões. Baseada em baixos salários, possível pelo grande afluxo de mão de obra, a industrialização promove rápida urbanização. A baixa receita destes trabalhadores, somada aos custos da vida urbana, não os permite atender as necessidades básicas, sendo o morar uma delas. Como solução, estes buscam alternativas na precariedade habitacional – cortiços e favelas – ou na precariedade urbana – periferia, loteamentos, autoconstrução¹⁶. Perpetua-se e amplia-se uma realidade de exclusão social, e que na ausência, anuência, e ação do Estado¹⁷ permite-se a exploração do trabalhador e a espoliação urbana, e consolida a cultura do legal e ilegal, gerando uma cidade fortemente segregada¹⁸.

Frutos de processos econômicos e sociais, os reflexos urbanos são visíveis nas faces das nossas cidades. Reflexos que ecoam até hoje, e são observados pelos números do déficit habitacional. Segundo o Plano Nacional de Habitação (PlanHab - 2009), o déficit nacional estaria em torno de 6 milhões de domicílios, com concentrações nas Regiões Metropolitanas e grandes cidades, demonstrando mais uma vez a relação direta entre a urbanização e o problema habitacional. O perfil desta demanda, cerca de 73% do déficit, é formado por famílias que possuem renda de até 3 Salários Mínimos (SM), não proporcionando à elas capacidade de pagamento, exigindo assim ser foco principal de uma Política Pública de Habitação¹⁹. As políticas e programas habitacionais tratam tal demanda

¹⁶ Esta tríade apresentada por CAMARGO (1976) foi a base da periferização vivenciada em São Paulo na segunda metade do século passado.

¹⁷ Mesmo antes deste período os problemas habitacionais nas cidades já existiam, mas tratavam-se de questões pontuais e concentradas que motivavam intervenções em inadequações habitacionais, como as intervenções sanitárias do começo do século XX, ou na promoção privada de industriais produzindo as vilas operárias (BONDUKI, 1998). No Estado Novo inicia-se uma atuação mais incisiva sobre a questão habitacional com o controle do valor dos aluguéis, cujo efeito colateral asfixiou o setor deixando de ser opção para a moradia. Neste período inicia-se as primeiras ações de promoção pública de habitação com o auxílio à produção através das Caixas de Aposentadoria e Pensão e os Institutos de Aposentadoria e Pensões, para em seguida instituir a Fundação da Casa Popular em 1946 (BONDUKI, 1998). A promoção intensifica-se após o golpe militar de 64 com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), baseada nos grandes conjuntos periféricos, e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) a partir de 1968, contando a instituição do FGTS, da correção monetária, da Caderneta de Poupança e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), utilizados até hoje. Com a rápida urbanização dos anos 1970, e a crise no sistema baseado no BNH, as ações tornam-se pontuais e locais nas décadas seguintes, até ganhar maior vulto a partir de 2005, com a atuação do Ministério das Cidades, e pelos programas federais – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do PMCMV.

¹⁸ Do processo de urbanização periférica promovido pelos loteamentos populares, muitos dos quais irregulares e clandestinos, institui-se a Lei Federal 6766/79 estabelecendo exigências para a criação de loteamentos urbanos, como resultado verificou-se o aumento das favelas existentes na cidade de São Paulo (MARICATO, 1996; PASTERNAK TASCHNER, S; MAUTNER, Y, 1982) em mais um exemplo em que a ação frente ao problema acaba por intensificá-lo. Estabelece-se então, o cortiço, os loteamentos clandestinos e periféricos, ou as favelas como opções de moradia às famílias de baixa renda.

¹⁹ O PlanHab e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) direcionam a ação do poder público para o atendimento das faixas de menor renda (até 6SM), tendo as faixas de maior renda atendimento dentro do SFH uma vez que possuem capacidade de pagamento. O PMCMV não contradiz tal definição, mas também não ajudou à consolidar tal entendimento, priorizando toda a ação junto ao setor privado, e relegando ao ente público participação através de aportes nas operações.

usualmente como Habitação de Interesse Social (HIS) para famílias com renda de até 5-6 SM e Habitação de Mercado Popular (HMP) para famílias de 6SM a 10SM²⁰.

Este é o retrato de que a necessidade por moradia pelos mais pobres continua sem solução²¹. É a consequência de ter apenas a questão econômica regendo a questão habitacional, atendendo a demanda solvente, uma vez que a Política e os Programas Habitacionais, quando existentes, tratam-na apenas através do financiamento de um imóvel²², sendo que a verdadeira necessidade das famílias é morar e não constituir patrimônio.

As metodologias de cálculo de déficit habitacional²³, e os próprios Planos Habitacionais desenvolvidos pelo país, demonstram que nem todo problema habitacional demanda a construção de uma casa nova, e quando a exigem, concentram-se em famílias que não conseguem pagar pela unidade. A gama de necessidades habitacionais mencionada salta aos olhos quando se observa as cidades brasileiras. Mas deve-se olhar a cidade por completo, pois em algumas o problema está escancarado, em outras apartado espacialmente, mas há também aquelas em que a questão está difusa, espalhada ou mesmo camuflada. Em cada uma delas a população de menor renda tem de buscar formas de solucionar sua moradia. Não é por acaso que tais “soluções” são atualmente os maiores problemas habitacionais da maioria das cidades, em especial nas grandes cidades.

Metodologicamente, a Fundação João Pinheiro estabeleceu referência de cálculo do déficit habitacional difundida pelo país, através da composição de diferentes formas de necessidades habitacionais: as motivadas por inadequação habitacional e urbana, e as demandas fruto do crescimento demográfico. No caso de polos de atração econômica, como o caso da Região Metropolitana de São Paulo, soma-se então a demanda proveniente da dinâmica econômica.

²⁰ Com o aumento real do salário mínimo vivenciado nos últimos 10 anos, vários municípios ajustaram tais critérios, passando a adotar duas faixas para HIS, a primeira para famílias com rendimentos de até 3SM e a segunda para rendimentos acima de 3SM e abaixo de 6SM, ficando a HMP para famílias com rendimento de 6 SM a 10SM. SHIMBO (2013) também relata *imbricação entre a atuação do mercado e as estratégias do poder público que propiciou a recente consolidação do padrão econômico da habitação no Brasil. A liminaridade entre aquela habitação que poderia ser considerada tecnicamente como de “interesse social” e aquela que seria voltada para um “mercado popular” está presente, por exemplo, nos fundos dos financiamentos habitacionais para o segmento econômico* (SHIMBO, 2013 p. 231).

²¹ Mesmo com a existência do PMCMV, o maior programa habitacional da história do país, e o forte investimento sobre a faixa de renda prioritária praticado pelo programa, o impacto sobre a demanda por novas unidades praticamente atendeu ao crescimento vegetativo para a faixa 2 (BARAVELLI, 2015), não conseguindo reverter o déficit histórico e em faixa prioritária.

²² Ressalva faz-se ao PMCMV-Faixa 1 que atuou de maneira pioneira na parcela prioritária do déficit. Do esperado lançamento da terceira edição do Programa, durante o conturbado ano de 2015, até seu andamento prático, acabou garantindo formalmente recursos para as faixas 2 e 3, e criou a faixa 1,5 tratando-se de um financiamento, em condições diferenciadas, uma vez que acessa recursos do FGTS.

²³ Existem diferentes metodologias utilizadas para a mensuração do déficit habitacional, como a desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, IPEA e Sinduscon-sp. Sobre o assunto ver: MAGNABOSCO, A.L.; CUNHA, P.H.F.; GARCIA, F. Metodologias de mensuração do Déficit Habitacional no Brasil: uma comparação conceitual e empírica – 2001 a 2009. Pesquisa & Debate, Vol. 23, n°2(42) pp. 269-290. São Paulo, 2012.

Recentemente, em julho de 2016, a Secretaria Municipal de Habitação da cidade de São Paulo (Sehab-SP) apresentou à população o Caderno para debate do Plano Municipal de Habitação (PMH). Este documento contabiliza as necessidades habitacionais a partir de números atualizados do Censo Nacional do IBGE de 2010, de cálculos do Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo (Habisp) de abril de 2016, da pesquisa da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica (FIPE) para população de rua, além da previsão de crescimento populacional do município até 2023²⁴. Embora preliminares, a quantificação demonstra a abrangência e diversidade do problema. São diferentes situações de urgência que exigem diferentes formas de atuação.

Na composição do déficit relacionado à precariedade habitacional, o PMH contabiliza como assentamentos precários²⁵, além dos historicamente conceituados – favelas e loteamentos irregulares – os conjuntos habitacionais irregulares e os cortiços. E de maneira pioneira no país, soma a este montante a população em situação de rua, entendendo-a também enquanto problema habitacional. Os números apresentados para este tipo de demanda habitacional, retratam 830.192 domicílios em favelas e loteamentos irregulares (445.112 em favelas e 385.080 domicílios em loteamentos irregulares), considera a existência de 20.702 domicílios em conjuntos habitacionais irregulares e aponta a existência de 80.389 domicílios em cortiços no município²⁶. Soma-se a este universo a existência de 15.905 pessoas em situação de rua no município²⁷.

Além das necessidades habitacionais relacionadas diretamente à precariedade habitacional e urbana, o caderno para debate do PMH contabiliza como necessidades habitacionais ainda a Coabitação Familiar (103.664 domicílios para faixa de renda de até 6 SM), o Ônus Excessivo com Aluguel (187.612 domicílios), o Adensamento Excessivo em Domicílios Alugados (47.443 domicílios

²⁴ Segundo consta no caderno de debate do PMH, os números apresentados, baseados em diferentes fontes, ainda estão sendo reavaliados pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

²⁵ A precariedade habitacional e urbana é conceituada pelo material em debate como situações de fragilidade socioeconômica dos moradores, pela qualidade das moradias, número de cômodos e a presença ou não de sanitários; pela garantia da posse ou não da moradia e do terreno; e pela situação urbanística de sua inserção – como a presença ou não de redes de infraestrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica, coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação das vias e sistema de drenagem), presença de risco ambiental (alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco), presença ou não de equipamentos e serviços públicos, assim como de áreas livres e de uso comum. Essas situações, somadas ou não, se expressam territorialmente na forma de assentamentos precários. Os assentamentos precários podem apresentar um ou mais dos seguintes tipos de precariedade: Precariedade Fundiária, Precariedade da Moradia, e Precariedade Urbanística.

²⁶ Aproximando tais números do objeto deste trabalho, o PMH de 2009 apontava para a região Central da cidade de São Paulo a existência de 21.810 domicílios apenas para o déficit qualitativo, sendo 10.724 domicílios em favelas e 11.086 cortiços (GATTI, 2014)

²⁷ Quantidade expressiva desta população também está concentrada na área central do município, dependente da dinâmica econômica e da concentração de pessoas para obtenção de auxílio à subsistência, ao mesmo tempo que concentra a maioria de equipamentos públicos voltados ao atendimento desta população. Outro motivo para esta concentração refere-se aos dependentes de drogas em situação de rua que se concentravam na região da Santa Efigênia, original Cracolândia, mas que em ação do governo Gilberto Kassab (2009-2012), promotora do projeto Nova Luz, foi deslocada para os Campos Elísios próximo à Estação Júlio Prestes.

para faixa de renda de até 6 SM), além do Crescimento Demográfico com necessidades de moradias adicionais do tipo HIS 1 e HIS 2²⁸ até o ano de 2032 - parcela da população correspondente à renda familiar de até 5 salários mínimos – e premissa de 3 habitantes por unidade habitacional, somando 147.151 domicílios.

Destes números, contabiliza-se que cerca de 12% da população do município demandam alguma intervenção habitacional. O caderno para debate sistematiza tais intervenções por diferentes linhas de ação: 811.377 famílias com demanda por intervenção no território (Favelas e Loteamentos irregulares, Cortiços, e Conjuntos Habitacionais irregulares); demanda de 368.731 novas unidades habitacionais (Remoções de Favelas, Loteamentos Irregulares²⁹, Cortiços³⁰ e Conjuntos Habitacionais irregulares, Coabitação, e Crescimento Demográfico)³¹; e 235.055 moradias que poderiam ser resolvidas com ações de regulação do mercado (casos de ônus excessivo com aluguel, e adensamento excessivo de imóveis alugados)³².

Como mencionado, esta realidade não é exclusividade de São Paulo e nem mesmo brasileira. A necessidade habitacional, por se tratar de um problema social relevante, consolida-se mundialmente enquanto direito ao longo do século passado, reforçada pela concepção de Estado de Bem-Estar Social, por entender que a organização socioeconômica da maioria dos países não garante por si só o atendimento desta demanda, exigindo ação do Estado para solucioná-la.

Em suma, uma necessidade legítima, fundamental para a sobrevivência das pessoas, cujo atendimento depende de uma Política de Estado visando a equidade social, e portanto voltada

²⁸ Como mencionado pela nota 20, São Paulo teve sua classificação de HIS e HMP revisadas pelo Plano Diretor de 2014, definindo duas faixas de HIS: HIS 1 até 3SM, e HIS 2 entre 3SM e 6SM.

²⁹ Para a demanda oriunda de favelas e loteamentos, o documento considerou o número de domicílios a serem removidos, segundo Habisp – 89.953 unidades.

³⁰ Para a demanda oriunda de cortiços, o documento considerou o percentual adotado pelo PMH 2009, de 15% de remoções, para desadensamento dos cortiços – 12.058 unidades.

³¹ Nos cálculos sobre a demanda habitacional, dada as metodologias utilizadas e as bases e formas de coletas, os números podem variar, sobretudo quando já consta a afirmação de se tratar de valores preliminares. Em declaração do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Mello Franco em 04/05/13 durante o 3º debate de revisão do PDE, foi apresentado que o déficit quantitativo do município seria em torno de 670 mil novas unidades. Sendo que, segundo cálculo do déficit habitacional feito pela Fundação João Pinheiro (2008) a faixa de renda de até 3 salários mínimos em São Paulo era de 84% do déficit. De todo modo, a grandeza dos números já demonstram o tamanho do problema e a impossibilidade de solucioná-lo facilmente.

³² Sobre o déficit apresentado, dois pontos merecem destaque. O primeiro é que os números apresentados se referem apenas à São Paulo, a cidade principal dos 39 municípios que compõem a Região Metropolitana, mas sua dinâmica econômica e populacional reflete sobre as demais, ecoando em escala metropolitana, de modo que a periferização anteriormente vivenciada dentro do próprio município (1970) expandiu-se para alguns destes municípios periféricos, atualizando a escala de segregação sócio-territorial. O segundo é que o problema habitacional por novas moradias não se resolve exclusivamente com o repasse de unidades às famílias demandantes, neste sentido o programa de locação social apresenta-se como importante estratégia da política, inclusive como forma de influenciar no mercado de aluguel específico, caso haja oferta compatível.

prioritariamente para as famílias de menor renda, que não conseguem de forma autônoma acessar a moradia. É o direito à moradia.

1.2. Enquanto produto

Ao apresentar a moradia enquanto produto destaca-se um aspecto fundamental para a compreensão da problemática habitacional, a dimensão econômica. A moradia é necessidade social atendida por produto socialmente produzido, com vinculação direta ao sistema econômico em que está inserido (Estrutura), bem como à organização social que o produz (Forma). A realidade demonstra a primazia do aspecto econômico sobre a necessidade habitacional e a garantia de direitos, com reflexos históricos até então não revertidos, demandando atenção e ação dos governos.

Socialmente, o espaço construído é indispensável para toda atividade humana³³, assim como o é resultado desta ação, refletindo, portanto, toda segmentação e contradições da nossa sociedade.

O espaço produzido pelo homem através da atividade de construir é então fruto do trabalho (PEREIRA, 1986). E além do trabalho, a análise marxista sobre este processo ressalta a presença do capital (LEFEBVRE, 1999; CASTELLS, 1983; HARVEY, 2005, 2012), integrando diferentes atores e viabilizando o longo ciclo produtivo (TOPALOV, 1979 apud MARTUCCI, 1986), e a utilização do suporte físico, que é a terra, usualmente urbanizada. Tal composição produtiva estabelece então a atuação dos atores e seus interesses específicos – salário, lucro e renda³⁴ – explicando aspectos presentes na produção do espaço urbano e mais especificamente no mercado imobiliário e em sua produção, como a disputa pela terra e o espaço construído, a especulação e a valorização imobiliária, gerando segregação socioespacial, e a gentrificação³⁵ como principais consequências (MARICATO, 1996; CALDEIRA, 2000; VILLAÇA, 2001; Ferreira).

³³ *Impossível separar ambiente construído e sociedade. O espaço é meio de produção submetido a determinadas relações de apropriação. Seu design, ou seja, a forma do ambiente construído resultante é força produtiva. Segundo Lefébvre, o espaço é um elemento ontológico de mesma importância do capital e do trabalho. Não pode ser tomado portanto apenas como suporte, receptáculo ou reflexo.*(MARICATO, 1996 - p.47). Sobre tudo hoje, em que o mundo fortemente urbanizado apresenta o espaço construído como hegemônico nas atividades humanas, e mesmo o grande percentual ainda residente em áreas rurais, uma ínfima parcela ainda vive isolada no espaço natural.

³⁴ O texto clássico de Marx, O Capital, traz em seu Tomo III Capítulo 48 a apresentação da fórmula trinitária, alusão à trindade religiosa, que carrega “os segredos do processo de produção social”, e em um processo de relação direta de causa e efeito, tem-se: Capital – juros, terra – renda fundiária, trabalho – salário. Sendo os segundos termos são derivados e produzidos pelos primeiros. A alusão religiosa é que “essa formula corresponde ao interesse da classe dominante, à medida que ela proclama e eleva a dogma a necessidade natural e a legitimação eterna de suas fontes de rendimentos” (MARX, 1988 [1873] pág. 280).

³⁵ Conceito inicialmente utilizado no viés urbanístico pelo geógrafo Neil Smith, relatando como conjunto de processos de transformação do espaço urbano que ocorre, com ou sem intervenção governamental, nas mais variadas cidades do mundo que promovem alteração do perfil populacional original do local de atuação, resultando usualmente na expulsão de classes sociais menos favorecidas.

Cabe então analisar tais particularidades, pois ao mesmo tempo em que ajudam a entender as limitações das Políticas Públicas e o aumento do problema social, permite vislumbrar alternativas e novos caminhos a serem trilhados pelos programas habitacionais.

De modo a organizar o raciocínio, aborda-se este assunto a partir de três eixos de análise sobre a habitação: o Produto, a Produção, e a Circulação desta mercadoria na sociedade e do capital em seu ciclo produtivo. É uma abordagem sob a lógica econômica, em que os três eixos – produção-produto e circulação (mercadoria e capital) – estão totalmente imbrincadas neste mercado específico, com reflexos diretos no produto imobiliário e deste sobre a política habitacional.

1.2.1. Produto

O primeiro aspecto a destacar do produto habitação é a sua heterogeneidade. Além das características físicas mais primárias e diretas como tamanho, número e tipos de ambientes, garantia de luz e ventilação, formato – casa ou apartamento, implantação e local na cidade, agregam-se outros mais complexos e subjetivos como qualidade interna, funcionalidade, qualidade executiva e de seus componentes, existência ou não de sistemas ou componentes extras, localização, projeto, custos, beleza, assinatura, entre outros.

A infinidade de variáveis e sua solução no projeto, além das intenções do autor e dos parâmetros da legislação urbanística, acabam por transformar cada unidade em um produto único, diferentemente de um produto industrializado testado e padronizado, que replicado à exaustão, mantendo-se qualidade e processo produtivo, apresenta sempre as mesmas características e desempenho.

Muitas destas variáveis são decisões tomadas na concepção do produto, sob lógica do interessado ou do promotor deste produto, visando um público ou mercado específico, assim como o são imperativas àqueles que não possuem recursos. Desta forma, a concepção do produto torna-se uma etapa importantíssima para a produção habitacional, pois pode ser o sucesso na comercialização ou no atendimento, seja pela busca de diferenciais, ou no barateamento do produto final³⁶. A

³⁶ A diversificação de produtos é expressiva, contando com atuação bastante ativa dos promotores do mercado imobiliário enquanto “criadores de tendências”, gerando novos padrões de necessidade e desejo de consumo, apresentadas enquanto soluções práticas para a vida contemporâneas, ganhando Valor de Signo dentro do espectro sociocultural (VARGAS, 2014). O produto comercial disponibilizado recentemente no Centro segue sempre o mesmo padrão. Para disponibilizar um produto mais barato, os edifícios contam com unidades pequenas, transformando as antigas quitinetes em *studios* buscando reverter preconceito sobre o produto, com áreas variando entre 14m² (Bom Retiro) e no máximo 42-44 m², podendo ter um dormitório. Em um conceito atual propõe o compartilhamento de espaços proporcionam-se usos não compatíveis com o tamanho dos apartamentos como lavanderia coletiva, espaço *office*, além do lazer com espaços *gourmet*, academia de ginástica, piscina e sauna. E aproveitando a proposta da prefeitura de implantação de ciclovias na cidade e na região,

concepção não determina apenas o produto final, mas estabelece por consequência a forma de produção deste.

Nos extremos dos mercados, o produto habitacional destinado à alta renda, é socialmente compreendido pela garantia da mais alta qualidade à todas as variáveis possíveis para um produto habitacional, ao passo que o voltado à baixa renda, em especial a baixíssima renda, maior parcela do déficit habitacional, quando ofertado, parte-se de que qualquer produto atenderá à demanda, uma vez que o importante é disponibilizar algo. Ao primeiro é o que lhe é permitido sonhar, e ao segundo o que lhe é permitido fazer. No imaginário da sociedade trata-se de uma compensação real e concreta, refletida na Política Pública e em seus debates sobre quantidade *versus* qualidade, na localização dos conjuntos habitacionais, na apropriação de mão de obra mutirante, nas propostas de unidades-embrião, entre outros, consolidando um pensamento segregacionista, e de compensação pelo fato de que o acesso à promoção pública, mais próxima à capacidade de pagamento do beneficiado, ser por si só o maior benefício.

A razão de toda essa discussão refere-se ao aspecto essencial deste produto. A moradia dentro do sistema econômico capitalista e da sua transformação em mercadoria, adquire valores distintos a partir de sua utilização e expectativa. Possui Valor de Uso pela utilidade do bem, e o Valor de Troca pelo poder de compra de outro bem³⁷, assim como da possibilidade de gerar renda³⁸.

Esta característica é a essência da transformação da moradia em um produto, e da sua vinculação à Economia de Mercado, adiantando-se aspecto da circulação. A diferença de expectativa

apresenta-se a alternativa aos imóveis sem garagem disponibilizados – bike park, garantido espaço para a sua mobilidade individual na cidade. Pesquisa feita no decorrer do trabalho identificam valores de comercialização destes produtos superiores à R\$ 10 mil/m², e havendo previsão de vaga de garagem para automóvel estes valores podem ser maiores. A argumentação de marketing feita pelos promotores de “studios” na região central de São Paulo é poder usufruir de toda a qualidade do Centro, como apresentado nas propagandas:

“O Centro de São Paulo é para todo mundo conhecer, passear e agora morar. Já parou para pensar no quanto o Centro é especial? Reúne as melhores coisas em um único lugar. Agora você tem a oportunidade de viver tudo isso do lado de fora com um lazer sem igual do lado de dentro. Morar no Setin DownTown é aliar a tradição do centro a todo charme e modernidade de um edifício com alta tecnologia, vários itens de segurança e serviços inclusos, além de opcionais *pay-per-use*”. (Empreendimento no bairro República)

“Quem disse que história não convive com valorização? Estação Brás”. (empreendimento no bairro do Brás)

“Um jeito novo de viver no centro sinônimo de modernidade, o Newway une todo o dinamismo do centro da cidade à qualidade de vida. Newway, seja bem-vindo a um novo estilo de viver”. (Empreendimento no bairro da Bela Vista)

“Localizado no centro de São Paulo, uma das regiões que mais recebeu investimentos públicos e privados nos últimos anos, o SP Next Home está a poucos metros da estação Luz do Metrô e ao lado de diversas opções de lojas, teatros e restaurantes em uma área que não para de se valorizar. Um novo centro pede um novo jeito de morar. Sua vida no seu tempo”. (Empreendimento no bairro da Luz)

³⁷ Vide nota 5

³⁸ A propriedade privada propicia ao seu dono a possibilidade de captar rendimento sobre o bem imóvel, gerando uma renda fundiária. Segundo Marx a renda fundiária é composta pela renda diferencial I (características físicas do terreno), renda diferencial II (investimento sobre a área), renda absoluta (propriedade fundiária) e renda de monopólio (características não reproduzíveis pelo capital). Lefebvre e Lojkin (apud VARGAS, 2014) discutem a capacidade que o bem imóvel tem de incorporar os benefícios externos à ele, valorizando-se.

causa desequilíbrio dentro do mercado habitacional, pois os moradores pagam pelo produto quantia vinculada à quantidade de moradias ofertadas, e os investidores pagam pela possibilidade de auferir renda futura e constante (SINGER, 1979 apud VARGAS, 2014), e desta forma, o valor de troca determinado pelo mercado solapa o valor de uso, um direito legítimo da sociedade³⁹.

A próxima característica da habitação enquanto produto a destacar refere-se à sua relação com elemento que a compõe: a terra. O terreno é elemento essencial para a produção da habitação, sendo mais que o suporte físico para a edificação. E dada a imobilidade espacial do terreno, sua localização determina a qualidade geral da habitação, incorporando outra necessidade social: a terra urbanizada, e assim provendo à habitação toda a infraestrutura, equipamentos e serviços, essenciais ao homem, significando, em resumo, o acesso à cidade.

Esta característica, específica do produto, influenciará também nos processos de produção e consumo, uma vez que trata da fusão de dois mercados específicos: o de terras através do terreno (espaço socialmente produzido)⁴⁰ e o de construção através da edificação (espaço construído). Este aspecto reflete na formação do seu valor e, portanto, em seu preço, pois enquanto processo de trabalho possui duas dimensões: o Processo de Materialização – apropriação do trabalho na produção – e Processo de Valorização do Espaço – desenvolvimento das condições gerais⁴¹ (PEREIRA, 1986).

Dentro do mercado de terras, a não reprodutibilidade do solo e a instituição da propriedade privada garantem a formação de monopólio (TOPALOV, 1979 apud TSUKUMO, 2006⁴²), pela qual exige-se remuneração, a renda fundiária. Tal fato consolida mercado amplo, rentável e seguro. Esta particularidade é certamente o maior entrave da produção habitacional social bem localizada, a que

³⁹ Tal característica promove a cidade como local de investimento privado interessado em garantir rendimentos, o *locus* de reprodução e acumulação do capital (LEFEBVRE, 1999; CASTELLS, 1983; HARVEY, 2005, 2012). Presente não só na produção imobiliária, mas também nas casas de aluguel, visando proporcionar renda a partir da propriedade, ou mesmo dentro da Política Habitacional no pós-ocupação, em que o assédio do mercado apresenta ao morador a expectativa de ganhos financeiros, apropriando-se então de um investimento público ao comercializar sua habitação.

⁴⁰ Em Notas de Aula (Disciplina da Pós-Graduação FAU-USP – AUP 5703 2ºsem 2014), Flavio Villaça e João S. W. Ferreira, abordaram através de autores Lojckine, Lefebvre, Harvey, Topalov, Fisette, Deák, e consideram que o valor da terra urbana é determinado por sua localização. Além da renda da terra, a localização, resultante do trabalho social e da dinâmica dos atores sociais, influencia em seu valor. Em suas **Notas sobre a visão marxista da produção do espaço urbano e a questão da “renda da terra”**, Ferreira caracteriza a localização pelo trabalho social para tornar o solo edificável (infraestrutura urbana), bem como as próprias construções, a acessibilidade, e a demanda.

O que dá valor à terra urbana é sua localização, definida pela disponibilidade de infraestrutura (Villaça, 2001): um lote é mais caro porque há “mais cidade” em torno dele, ou seja, avenidas e transporte público para acessá-lo, serviço de esgoto, água, luz, coleta de lixo. Porém, quem produz a infraestrutura é o Estado. Aí reside a contradição fundamental da cidade capitalista: um imóvel só tem valor em razão de uma complexa malha de infraestrutura, que é construída com investimentos públicos (VILLAÇA, 2001 apud FERREIRA, 2011).

⁴¹ A valorização do capital imobiliário é formada tanto pelo trabalho diretamente incorporado ao terreno - através, do trabalho imediato na construção - como pelo desenvolvimento das condições gerais - através da valorização do espaço. (PEREIRA, 1986 p. 226). As condições gerais para a reprodução da força de trabalho, sob responsabilidade do Estado, que usualmente é apropriada pelo privado como reforçam VILLAÇA (2001) e FERREIRA (2011).

⁴² TOPALOV, C. Análise do Ciclo de Reprodução do Capital investido na produção da indústria da construção civil. In: FORTI, R. (Org.). *Marxismo e Urbanismo Capitalista*. São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1979.

Maricato (1999) define como o “nó da terra” urbana, prevalecendo o direito privado de propriedade sobre a sua função social dentro da sociedade e da cidade.

Sobre tal “bem” incide questões mais amplas como o custo social de produção⁴³, sua localização (VILLAÇA, 2001), seu papel na reprodução do capital e na concentração de renda (MARX, LEFEBVRE, ; HARVEY, 2012), com discussões sobre a questão fundiária e a matriz patrimonialista da sociedade brasileira (FERREIRA, 2011; FAORO, 2008 [1958]) – a especulação rentista de terras e imóveis⁴⁴ (MARICATO, 2006), e sobre a produção do espaço urbano, sua segregação espacial (VILLAÇA, 2001) e seu processo de exploração e espoliação urbana (KOWARICK, 1985).

1.2.2. Produção

O processo de materialização deste produto também apresenta inúmeras particularidades. Os pontos determinantes deste item referem-se à longa duração do ciclo de produção desta mercadoria, que juntamente com as altas taxas de apropriação do trabalho, justificam o alto valor agregado.

Segundo levantamento da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) e do Sindicato da Habitação de São Paulo (Secovi-SP)⁴⁵, o tempo médio de todo o processo de produção de um empreendimento habitacional viabilizado dentro do mercado formal é de 36 meses, sendo o tempo médio de obra – produção direta – 24 meses. Tempo extremamente longo para se ter acesso ao produto, exigindo suporte financeiro por todo processo, além da operação estar sujeita à alterações não previstas no início do processo. São demandas reais que serão abordadas no item Circulação.

Boa parte deste longo período de produção é motivado pelo baixo avanço tecnológico do setor. Como explica JARAMILLO (s/data), dada a dificuldade de entrada da lógica capitalista de produção industrial no setor, a falta de investimento na promoção de aprimoramentos técnicos, tecnológicos e de pré-fabricação se dá pela exigência de remuneração que o capital empregado na produção tem para minimizar seus riscos. Da mesma forma verifica-se os baixos valores de pagamento

⁴³ Id.38

⁴⁴ A irracionalidade aí verificada não contraria apenas a igualdade social e a sustentabilidade ambiental, mas até mesmo algumas das condições gerais necessárias para o processo de reprodução do capital devido ao alto custo do crescimento urbano decorrente da especulação rentista com terras e imóveis. Manutenção de grande número de propriedades urbanas ociosas (ou seja, propriedades que foram objeto de investimento público) à espera de valorização e de mercado privado restrito – uma elite econômica entre 20% e 30% da população do país (MARICATO, 2006) são características arcaicas do processo de urbanização.

⁴⁵ Publicizado no documento “O Ciclo da Incorporação imobiliária” in: http://abrainc.org.br/wp-content/uploads/2015/08/cartilha_guia_incorporacoes_rev_08_07.pdf,

da força de trabalho, motivo de alta rotatividade no setor e a falta de aprimoramento e especialização desta mão-de-obra. Motivos que mantem o processo em estado de manufatura⁴⁶.

Segundo Khaled Ghoubar⁴⁷ a busca de uma maior industrialização do Setor da Construção Civil voltado à produção de habitação popular, passa pela sustentabilidade financeira do fluxo de obras, por certo prazo de tempo, de modo a permitir a amortização dos investimentos e a formação de uma mão-de-obra numerosa e qualificada, algo bastante relativo para nossa Política Habitacional.

Os avanços ocorridos em canteiro estão mais ligados à industrialização e padronização de processos produtivos, na padronização de produção – sistema modular, de materiais e insumos, no barateamento de máquinas e equipamentos, bem como na reorganização produtiva vivenciada no setor com a terceirização de serviços, que se por um lado fragilizou a relação de trabalho, por outro resultou em uma especialização de parte desta mão-de-obra, viabilizando um processo mais racional e competitivo⁴⁸.

A discussão técnica e tecnológica influencia também no outro aspecto destacado neste item, o alto valor agregado do produto.

Para sua produção direta são necessários a execução de diferentes serviços, produzidos por diferentes equipes, demandando variada gama de produtos e insumos. Por este motivo o segmento da Construção Civil destaca-se economicamente por seu potencial dinamizador, com importante papel na geração de trabalho e na geração de renda dada sua alta permeabilidade econômica. Não é por acaso que Programas Habitacionais foram utilizados com este propósito⁴⁹.

Na produção, a imobilidade espacial também está presente, uma vez que se exige a estruturação da planta produtiva *in loco*, entenda-se: o canteiro de obras. A depender dos aspectos técnico-construtivos específico de cada obra, esta estruturação da produção pode ser maior ou menor, diferentemente de outros produtos industrializados que possuem planta produtiva instalada, contam com maquinário e ferramental específico, sendo o produto distribuído para o consumo na sociedade.

⁴⁶ Na última década, fortemente pautado de aumento real do salário no setor dada falta de mão de obra frente ao dinamismo econômico vivenciado, surgiram novas iniciativas de industrialização e pre-fabricação – casas e prédios em placa pré-fabricada de concreto, estrutura de isopor, de plástico, forma plástica e concretagem *in loco* – que ainda esbarram em aspectos culturais – na dúvida do agente financiador e na preferência do mercado consumidor. Dentro da lógica produtiva do PMCMV, a padronização de projetos e o uso de tecnologia da construção foram formas que empresas construtoras utilizaram para se aproximar do mercado popular (SHIMBO, 2010; BARAVELLI, 2014). Neste contexto, a empresa MRV utilizou fortemente a opção por pré-fabricados de concreto.

⁴⁷ Notas sobre a industrialização da Construção Civil em FERREIRA, 2012.

⁴⁸ O sistema que atingiu relativo avanço sobre os aspectos culturais da construção civil no Brasil, alavancado pelas obras de uso comercial e residencial de médio-alto padrão, foi o *steel frame* utilizado para vedação interna dos edifícios.

⁴⁹ Casos Estados Unidos, 1990, Espanhol 2000, México 2000, Chile 2000, Brasil 2009.

Por este motivo a incidência deste custo de canteiro sobre o produto final torna-se elevado, pois exige novos investimentos a cada novo empreendimento, uma vez que não é possível o reaproveitamento desta estruturação em outra obra, e a sua diluição na produção de quantidades variáveis⁵⁰, como ocorre em uma indústria por exemplo. Aqui a quantidade de produtos a produzir é fixa.

Contabilmente para a obra, este custo é tratado como custo fixo, excetuando o investimento inicial de implantação. Por este motivo também o controle do cronograma de execução torna-se essencial para o sucesso da operação. O único custo atualmente tratado como variável dentro desta estrutura de suporte acaba sendo de maquinário e ferramental que ou é alugado, ou é previsto dentro do serviço específico, não se tratando de ativo das construtoras.

A localização da obra também tem influência no sistema produtivo, especialmente nos grandes centros urbanos, em que a situação de vizinhança pode exigir custos adicionais de segurança e seguro à terceiros, ou mesmo para minimizar incômodos e questionamento de vizinhos⁵¹, bem como do impacto sobre a circulação das vias do entorno dado o fluxo de veículos ligados à produção. No caso de regiões centrais se acresce limitações de acesso à obra, horários permitidos de transporte, tamanho de veículos e forma de transporte da matéria prima – à granel ou embalada.

Além dos aspectos técnicos da produção, JARAMILLO (s/data) identifica na realidade colombiana a coexistência de diferentes formas de organização sócio-produtiva para viabilizar a construção. São diferentes arranjos dentro da construção civil, tendo as variadas formas sociais de produção reflexos diretos da forma do consumo dos produtos. Para tanto, o autor articula elementos essenciais para a produção do espaço a partir de 5 categorias: o Trabalho Direto, o Controle Técnico da Produção, o Controle Econômico direto da Produção; o Controle Econômico Indireto e a Circulação do produto⁵².

⁵⁰ Apesar da dificuldade de diluição de custo, o que ocorre em empresas com mais de um empreendimento relativamente próximos e em andamento é o aproveitamento de parte da direção de obra, assim como é possível aproveitar o volume de contratação para negociação de valores.

⁵¹ Como exemplo pode-se citar a utilização de estacas moldadas *in loco* tipo hélice contínua, que apesar dos custos maiores comparada a outras opções de estacas cravadas, garantem menor impacto sonoro e de vibração em seu entorno de execução.

⁵² Sobre estas 5 categorias que compõem as formas sociais de produção tem-se: o **Trabalho direto**, enquanto mobilização da capacidade humana de trabalho nos processos de apropriação da natureza, sendo os diferentes tipos: Trabalho assalariado, ou pelo próprio Usuário Final; o **Controle Técnico da Produção**, enquanto controle para ativar os meios de produção, desde o processo de trabalho – coordenação, a organização interna, o cronograma e seu controle, o encadeamento dos serviços. Sendo os diferentes tipos: Prestadores de Serviços, o Agente Capitalista ou seu subordinado, o Estado ou Construtor (capitalista privado), ou o próprio Usuário Final; o **Controle econômico direto da produção**, enquanto o domínio sobre os meios de produção, desde o controle econômico (ativar o processo e definir suas características), e o investimento econômico sobre o produto. Sendo os diferentes tipos: o Agente Capitalista, o Capital Estatal “desvalorizado”, ou o Usuário Final. Relacionado a este controle tem-se ainda o *Motor da produção*, conceituado como o elemento ou a motivação que comanda as decisões do agente controlador, podendo ser: o Valor de Uso, a Valorização da Força de trabalho, a Reprodução do Capital, a Reprodução da Força de trabalho / acumulação do capital pelo construtor / Reprodução geral das relações sociais; o

O estudo caracteriza então 4 Formas de Produção atuantes na produção do espaço construído colombiano, a saber: Autoconstrução, Por Encomenda, de Mercado e Estatal⁵³. A importância desta análise está na proximidade da realidade colombiana e brasileira, uma vez que aqui também são usuais tais formas sociais de produção, reforçando nossos laços latino-americanos, reflexo de nossas raízes coloniais, e com a mesma dificuldade concreta na resolução dos problemas sociais.

Figura 1 – Tabela Síntese das Formas Sociais de Produção do Espaço propostas por Jaramillo (s/data)

FORMAS DE PRODUCCION DE ESPACIO CONSTRUIDO				
FORMAS DE PRODUCCION POSICIONES	AUTOCONSTRUCCION	PRODUCCION POR ENCARGO	PROMOCION CAPITALISTA	PRODUCCION ESTATAL CAPITALISTA DESVALORIZADA
Control técnico de la producción	Usuario final	Trabajador asalariado	Trabajador asalariado	Trabajador asalariado
Control técnico de la producción	Usuario final	Prestatario de servicios	Capital o su agente subordinado	Capital estatal desvalorizado o capital privado
Valor de la producción	Autosuministro de un valor de uso Valorización de fuerza de trabajo	Autosuministro de un valor de uso	Acumulación de capital	Reproducción de la fuerza trabajo-acumulación Acumulación de capital constructor Reproducción general de relación social
Control económico indirecto	Mercado del suelo Mercado del trabajo	Mercado del suelo Adaptador de terrenos Organismos de planificación	Mecanismos financieros Organismos de planificación Mercado del suelo Adaptadores de terreno	Mercado de tierras Aparato político
FORMAS DE CIRCULACION	AUTOSUMINISTRO	AUTOSUMINISTRO	MERCADO LIBRE	ASIGNACION MERCANTIL

Fonte: JARAMILLO, s/data p. 211

As Formas de produção estão definidas pela natureza dos agentes envolvidos em cada categoria, pelas possíveis combinações e fusões entre elas, configurando uma estrutura que se

Controle econômico indireto da produção enquanto controlador das condições gerais do processo, atuam sobre o Controle Direto, com impacto sobre o *Motor da produção*, como por exemplo: o Mercado de Terras, o Mercado de trabalho, o Mercado Imobiliário, os Órgãos de Planejamento e Aprovação, o Sistema Financeiros, o Arcabouço Político e judicial.

Com tais categorias, o autor delimita cada Forma de produção a partir da natureza dos agentes envolvidos e a forma de reprodução que elegem. E, segundo JARAMILLO, é a partir da capacidade de criação de uma estrutura de reprodução da forma de produção que se estabelece o último elemento a analisar, a **Circulação** enquanto processo que interliga os produtos e os distribui, da produção ao consumo, como: o Autoconsumo, o Livre Mercado ou Comercialização Dirigida (demanda de programas estatais). E desta forma amplia-se a análise a partir do binômio Formas de Produção – Circulação. Tal caminho estará mais completo, como veremos no próximo item, na sequência Produção – Apropriação – Consumo (PEREIRA, 1986).

⁵³ CARDOSO (2013) pondera a aproximação das formas de Autoconstrução e Produção por Encomenda, uma vez a realidade atual identifica a utilização de mecanismos de produção por encomenda também na forma de Autoconstrução, focando no controle da gestão do empreendimento pelo usuário, independente da camada social a que pertença.

reproduz⁵⁴. O autor alerta: há uma forma dominante, estando as outras articuladas a esta. Esta primazia advém da Produção de Mercado, a qual possui maior expressão econômica e maior abrangência na cidade formal⁵⁵. Ao estabelecer esta dominância, as demais formas buscam-na como referência, tentando reproduzir suas práticas e passos, ao mesmo tempo em que se tende a identificar as outras formas como estranhas, principalmente se houver interesse do mercado em abranger determinada demanda produtiva⁵⁶.

Dentro da forma Mercado verifica-se a existência de uma variedade de atores que exercem o Controle econômico direto da produção como grandes empresas de conglomerados econômicos com capital aberto⁵⁷, empresas médias e pequenas, profissionais individuais, assim como pessoas autônomas, sem vínculo profissional com o setor, que constroem para gerar ganhos e garantir renda, assim como no atual processo de financeirização do mercado com investidores privados que aportam dinheiro diretamente nas operações imobiliárias, dentro do processo de circulação de capital da operação, buscando diversificação, segurança e rentabilidade⁵⁸.

Em resumo, a forma de produção hegemônica é aquela que utiliza o Trabalho Assalariado, com Controle Técnico da Produção do próprio agente capitalista ou seu subordinado, chancelada pelos controles legais e financeiros, com vistas à acumulação de capital, e tendo seus produtos destinados ao livre mercado.

Conforme será discutido no item 2.4 esta forma de produção hegemônica exercerá influência direta na operação de programas habitacionais voltados à parcela de menor renda, exigindo as remunerações usuais do capital e muitas vezes inviabilizando a proposta pública com o discurso de

⁵⁴ A caracterização das diferentes Formas de Produção é possível segundo Jaramillo, uma vez que a interpretação parte de determinantes comuns como o mesmo sistema urbano, a mesma formação social, o mesmo mercado de solo dentre outras que variáveis que mostram diferentes formas de produção do espaço construído.

⁵⁵ Segundo Nota de Aula (Disciplina da Pós-Graduação FAU-USP – AUH 5864 1ºsem 2015) Paulo C. X. Pereira, e Beatriz C. Rufino relativizam questão de predominância da Forma de produção social à Mercado, uma vez que não existem dados detalhados sobre a produção por Autoconstrução de modo a compará-las, sendo esta bastante representativa, com presença hegemônica nas periferias e favelas de grandes cidades como São Paulo.

⁵⁶ Sobre esta dinâmica de atuação do setor privado na defesa de seus interesses econômicos, observa-se o contínuo debate sobre a produção pública de habitação, ora baseada na atuação própria, ora no suporte do privado. Atualmente há no Centro de São Paulo duas propostas de Parceria Público-Privado na área de habitação, além da possibilidade de atuação pelo PMCMV.

⁵⁷ Mais particularmente no caso brasileiro, uma realidade vivenciada nos anos 2000 com a criação de departamentos ou empresas para atuação na área habitacional, ligados à grandes grupos econômicos, para atuarem neste setor específico, além da estruturação do processo de financeirização do setor, com a criação de diversos instrumentos de captação de dinheiro à mercado, como os Fundos de Investimentos Imobiliários (FII), as Letras de Créditos Imobiliários (LCI), Letras de Crédito Habitacional (LCH), Certificado de Recebíveis Imobiliário (CRI), Fundo Garantidos Habitacional (FGH), entre outros instrumentos financeiros lastreados em imóveis. Sobre o assunto ver (ROYER, 2009) e (SHIMBO, 2010).

⁵⁸ Dada a dinâmica de forte valorização imobiliária ocorrida entre 2006 e 2014 o setor atraiu muitos investidores visando as perspectivas de rentabilidade. Segundo Mendonça e Sashida (2012), entre 2008 e 2012, o preço de venda dos imóveis no Rio de Janeiro e São Paulo, tiveram as maiores variações 168% e 132% respectivamente.

que a equação que não fecha, ou apresentam pouca folga para desvios de comportamento de variáveis chaves, como o custo de construção⁵⁹.

1.2.3. Circulação

Dentro da discussão de circulação aqui proposta abordam-se duas vertentes, o acesso à mercadoria e a circulação do capital.

Como mencionado, tratando-se de um produto, a habitação é negociada à mercado, com ampla diversidade de produtos ofertados, sendo que a melhor forma de apresentá-lo é por meio de submercados inter-relacionados, uma vez que há grandes distinções entre os mercados destinados às classes de renda mais elevada e aqueles destinados à baixa renda (MORAIS, 2003 apud KUWAHARA et al., 2005⁶⁰). Esta segmentação atende as diferentes expectativas, sejam elas critérios de preferência ou de dinâmica social⁶¹, limitada à capacidade de pagamento do público alvo. Esta limitação é dada então pelo preço do produto habitacional, ao qual estão envolvidos, além do aspecto estrutural de valor de troca, e do custo da terra urbanizada, mencionados no item 1.2.1, a questão do longo tempo do ciclo produtivo e do alto valor agregado a este produto, tratados no item 1.2.2, elevando o seu preço a montantes significativos, independente da faixa de renda, e de impacto no orçamento das famílias.

Ao discutir o acesso à habitação destaca-se primeiramente o tratamento dado à moradia enquanto mercadoria, e da forma de circulação do produto habitacional na sociedade: um produto do mercado, mas também um bem ofertado pela promoção pública. As duas formas acabam por comercializar o produto habitacional, mercantilizando a moradia e reforçando a estrutura patrimonialista da sociedade.

A diferença existente é que o primeiro é negociado sob a lógica do livre Mercado, limitado à capacidade de pagamento da família, e regido pela lei da oferta e da procura inerente à economia de mercado. Já a promoção pública possui um mercado fechado, fortemente disputado, uma vez que estabelece critérios para o acesso à habitação, seja pelo limite máximo da renda para possível atendimento, ou por demanda fechada a critério do gestor público – situações de remoção, área de risco, lista de espera, entre outras. Mesmo tratando-se de um mercado fechado, ocorre a transmissão da propriedade, disponibilizando a mercadoria para circular na sociedade.

⁵⁹ Sobre viabilidade econômica do PMCMV – Faixa 1 ver (NÚCLEO DE REAL ESTATE DA POLI-USP, 2009); (GREGORIO, 2013).

⁶⁰ MORAIS, M. P.; “As condições de moradia nas áreas urbanas brasileiras na década de 90”. Estudos Econômicos da Construção. São Paulo: FGV-Sinduscon-SP. vol 6, nº 1, 2002-2003, p. 95-124.

⁶¹ Sob o aspecto da segregação socioespacial.

A compra deste produto à mercado, exige suporte financeiro para o pagamento da habitação. Mesmo em faixas de maior renda, com maior capacidade de pagamento, existe a necessidade de parcelamento deste alto custo por um período longo de modo a viabilizar o sustento familiar bem como o pagamento da moradia⁶². Para tanto é necessário é o envolvimento do Poder Público, estruturando um sistema de suporte, através do crédito e financiamento, assim como da Política Habitacional e a presença de subsídios diretos ou através de taxas de juros menores⁶³.

Para viabilizar tal estrutura de modo a atender às necessidades do setor habitacional, houve a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em 1964, possibilitando a criação de instrumentos de captação de recursos de prazos mais longos, um voltado mais diretamente ao segmento de mercado, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)⁶⁴, que opera com recursos das cadernetas de poupança, e o sistema social voltado à renda menores, que depende de subsídios e de recursos orçamentários e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)⁶⁵. Tal sistema viabilizou fortemente a atuação do BNH, e continuou operando mesmo após a extinção do banco⁶⁶.

A forma de acesso ao produto da Política Pública, através da transmissão da propriedade de um bem fortemente subsidiado, impacta diretamente na resolução da questão habitacional, uma vez que a unidade pronta, viabilizada através de capital defasado (JARAMILLO, s/data), se torna um produto clandestino em oferta ao mercado, e acaba por possibilitar ganhos de capital direto e exclusivo ao beneficiário final, e que em muitos casos ao repassa-lo ao mercado formal, volta quase que imperativamente à realidade da necessidade por moradia.

Desta forma, o capitalista atende à demanda solvente, restando ao Estado prover subsídios para a produção capitalista da habitação para os setores mais pobres (JARAMILLO, s/data p. 162).

No final da década de 1990 nasce o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), com objetivos de dar maiores garantias e dinamismo ao setor imobiliário e desta forma trouxe em seu bojo a securitização dos recebíveis imobiliários, o mecanismo da alienação fiduciária de bens imóveis,

⁶² A referência de comprometimento do orçamento familiar com a moradia é de no máximo 30%, sendo utilizada tanto para situações de crédito, como nos cálculos de necessidades habitacionais para casos de ônus excessivo de aluguel.

⁶³ Sobre subsídios habitacionais ver (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013).

⁶⁴ O SBPE é baseado na utilização de recursos da poupança e operados por bancos privados e públicos, destinado à famílias de renda média. Por lei 65% dos depósitos devem ser destinados à empréstimos habitacionais.

⁶⁵ O FGTS é um fundo público formado pela poupança compulsória dos trabalhadores, através do recolhimento de 8% de todos os salários do emprego formal, sendo portanto uma proteção contra o desemprego. Frente à política de juros estabelecidas pelo fundo (baixas taxas – 3%, acrescida pequena remuneração da inflação) e a perspectiva de demanda futura da natureza do fundo, é possível utiliza-lo como fonte de investimentos de longo prazo dentro das políticas públicas como a de habitação.

⁶⁶ Apesar do SFH ter financiado 4,8 milhões entre 1964 e 1986 de moradias, apenas 1/3 foi objeto da promoção pública (conjuntos habitacionais) supostamente destinados a moradores com renda menor que 5 salários mínimos. Neste ponto o PMCMV avança significativamente, com a produção de menor renda, baseada no forte subsídio, entretanto o volume maior de produção concentrou-se nas faixas com capacidade de pagamento – Faixa 2 e Faixa 3 – acima de 3SM até 10SM.

seguidos da criação do patrimônio de afetação (ABECIP, www.abecip.org.br). Atualmente a presença de fundos de pensão, bem como Fundos de Investimento Imobiliário também tem propiciado recursos ao setor. Todo este movimento acaba por fortificar-se e desenvolver no início deste século, sendo descrito como um processo de Financeirização do mercado imobiliário e habitacional⁶⁷.

Estes aspectos ligados à produção e circulação são completados por questões de uso e também pela realidade dos baixos salários, como adiantado em itens anteriores. Uma das soluções apresentadas dentro de programas habitacionais foram o arrendamento como forma de circulação, ou no PMCMV 1 e 2 o forte subsídio do Estado, com utilização de “capital desvalorizado” (remuneração abaixo da taxa de juros média) para faixas de maior renda e fundo perdido para as menores. Sendo assim a entrada de capital na produção está relacionada com a distribuição de renda, com a renda dos segmentos mais pobres e com a capacidade de subsídio do Estado para a produção habitacional de mercado.

A outra abordagem aqui proposta trata do ciclo de circulação do capital envolvido dentro de operações habitacionais.

Retomando características apresentadas no item Produção, verifica-se a longa duração do ciclo de produção e de circulação desta mercadoria, que juntamente com as altas taxas de apropriação do trabalho – valor, justificam o alto valor agregado⁶⁸. JARAMILLO (s/ data) soma a elas a necessidade de terra urbana como limites para avanço da lógica capitalista no setor, exigindo capital que suporte a operação financeira. O autor atrela à produção a circulação do capital, a qual interliga os produtos e os distribui na sociedade – da produção ao consumo. Este caminho é interessante de ser retratado uma vez que estabelece uma lógica na viabilização do negócio baseada na remuneração do capital, sua reprodução, bem como na estrutura que dá suporte a este processo criada dentro da sociedade.

Tais fatos exigem a participação de fontes de capital de longo prazo, como apresentado, uma vez que o empreendimento é financiado primeiramente pelo Capital de Promoção do empreendedor, mas na sequencia também pelo Capital de empréstimo, dividido em Capital para a Produção (que compõe o capital de promoção) e para o Consumo (que realiza o capital promocional empregado) (MARTUCCI, 1986).

Geram-se então duas consequências: o aparecimento do capital promocional, independente do capital produtivo que só é realizável no imóvel construído, uma vez que a terra é mercadoria antes de a mercadoria final ser ofertada no mercado, e a modificação das relações de troca no ciclo

⁶⁷ Vide (ROYER, 2009) e (SHIMBO, 2010).

⁶⁸ O capital envolvido na produção direta, da compra do terreno e viabilização do empreendimento, passando pela construção da edificação e comercialização, bem como remunerações e riscos contabilizados, conferem ao produto um alto valor agregado (JARAMILLO, s/data; MARTUCCI, 1986; VARGAS, 2014; ROCHA LIMA JR, 2009).

econômico, pois com a renda fundiária, o preço de venda inclui o preço do terreno e o lucro de promoção (MARTUCCI, 1986).

Os impactos diretos na viabilização da operação são os juros deste financiamento do capital próprio de Promoção, e a utilização de empréstimo no Capital de Produção, aumentando os custos da promoção. Na outra ponta tem-se os custos do Capital de empréstimo para o consumo que, estando atrelado à renda familiar disponível, restringe o universo de consumo. Os juros dos empréstimos são todos bancados pelo comprador, um voltado ao promotor outro ao agente financiador⁶⁹.

Sob o viés do agente promotor, a equalização dos montantes, Capital Promocional mais Capital de Produção, e Capital de Empréstimo, operando em sentidos contrários, ocorre no momento de transferência do comprador para o agente financiador da operação, tornando-se então um mutuário. Neste momento é finalizada a operação para o promotor, deixando ao agente financiador a recomposição financeira junto ao mutuário. Para as operações de mercado, a concretização da operação e a sua respectiva rentabilidade também depende desta combinação, mensurada através da Taxa interna de Retorno⁷⁰.

Outras considerações sobre o mercado habitacional também são importantes.

A durabilidade do produto habitação é relevante dentro da economia de mercado, uma vez que grande parte do estoque das moradias existentes foi constituída no passado, de modo que os investimentos atuais representam acréscimos marginais. Sendo assim, a parcela de residências novas é pequena em relação ao estoque total (MORAIS, 2003 apud KUWAHARA et al., 2005)⁷¹. Como consequência direta tem-se o mercado de compra e venda de imóveis usados, bem como o de alugueis atuando sobre outra lógica. Uma vez que as Políticas de crédito e habitacional estão interessadas em

⁶⁹ Valendo-se da categorização de JARAMILLO, destaca-se o Controle Econômico Direto da produção, pois é através do motor da produção específico que se tem a motivação da ação empreendida, retomando-se questões fundamentais da produção. *"II . Las barreras que presenta la rama de la construcción a su penetración por parte del capital"*, em que apresenta as características da indústria da Construção Civil as quais geram resistência ao investimento: *Item 1.* Longo período de giro do capital, com tempo longo de produção, exigindo maior taxa de retorno, e tempo longo de circulação do capital investido devido ao alto valor agregado, exigindo crédito para o parcelamento desta compra. Tais aspectos significam ao capitalista riscos: seja na produção (alta de preços, mudanças de regras de financiamento/taxas de juros), seja na circulação do capital (captação do \$, risco de venda), que somados ao custo da terra *Item 2.* resultam em produto de alto valor. (JARAMILLO, s/data p.153-162)

⁷⁰ Financeiramente, a Taxa Interna de Retorno (TIR) é uma taxa que aplicada a um fluxo de caixa, faz com que os valores das despesas no valor presente sejam iguais aos valores dos retornos dos investimentos, também no valor presente. Desta forma a TIR é a taxa necessária para igualar o valor de um investimento (valor presente) com os seus respectivos retornos futuros ou saldos de caixa gerados no cada período. É a referência utilizada no mercado para avaliar se o retorno do capital mobilizado na operação é atrativo.

⁷¹ Estudos baseados em dados do Censo do IBGE demonstram que o número de imóveis ociosos é representativo dentro do universo geral, sendo compatíveis com o volume de demanda por novas unidades, entretanto tais imóveis vagos estão concentrados nas faixas de renda mais altas. Para São Paulo, o Censo de 2010 contabilizou cerca de 290 mil imóveis vazios, número representativo quando comparado ao déficit contabilizado no mesmo ano em cerca de 712 mil famílias, incluindo déficit quantitativo e qualitativo. Estes números também estão relacionados às taxas de ociosidade dentro do mercado de aluguel, denominada como vacância de equilíbrio, que variam em torno de 6% a 8%.

especial no impacto econômico que podem gerar, e continuar subsidiando os ganhos do setor, estes outros segmentos do mercado que atendem a necessidade de moradia acabam por não receber a mesma atenção, mas que deveriam.⁷²

Tratando-se de mercados específicos inter-relacionados, que disputam o mesmo potencial comprador, o preço dos imóveis novos acaba por regular o preço dos imóveis antigos (MARTUCCI, 1986) uma vez que a circulação deste produto também incorpora expectativas do então proprietário. Já os imóveis voltados à renda também interagem com os demais produtos, uma vez que é a capitalização do preço do aluguel que determina o preço de venda do edifício (PEREIRA, 1986). Esta relação mercado de produção imobiliária e mercado de aluguel apresenta interatividade direta, e no caso de aluguel de imóvel novo o inverso também é verdadeiro, quando o valor investido na compra se torna referência para o aluguel, enquanto remuneração do principal aplicado.

Outros aspectos conexos provem da Lei de Mercado da oferta e da demanda. Dada a enorme demanda existente, sobretudo em determinadas faixas de renda, a regulação natural do mercado pela livre concorrência fica bastante limitada, não tendo a oferta problemas quanto a comercialização em algumas faixas de renda, ou quando isso existe de fato garante-se recurso público para aproximar oferta e demanda⁷³. Esse fato influencia todo o mercado habitacional, no produto a fazer, nos preços dos imóveis usados, reflete nos preços dos alugueis, e principalmente nos projetos habitacionais, com produção insuficiente para impactar no déficit⁷⁴.

Sobre os preços praticados pelo mercado tem-se que as relações de compra e venda ou de aluguel são predominantemente dominadas por assimetria de informação, de modo que o vendedor possui mais informações sobre o imóvel do que o comprador, ou no caso do aluguel, o locador desconhece as características e a capacidade de pagamento do locatário (MORAIS, 2003 apud KUWAHARA et al., 2005), gerando falha em seu funcionamento⁷⁵, seja pela dificuldade de mensurar

⁷² Se faz necessário criar estratégias sobre este mercado, em especial aprendendo com as experiências de programa de bolsa-aluguel voltados às situações de risco e reassentamentos, que acabam por elevar o valor médio dos alugueis cobrados no mercado partindo do patamar dado pela presença do recurso público.

⁷³ Proposta estabelecida pelo MCMV- faixa 2 e faixa 3.

⁷⁴ Sobre a relação da produção do PMCMV e o déficit habitacional ver BARAVELLI, 2015.

⁷⁵ Dentro da regra de mercado competitivo, o preço de equilíbrio cobre apenas o custo de produção para um produto de qualidade confiável e conhecida. Se os fornecedores cobrassem mais, as ofertas e artigos do concorrente iriam rapidamente erodir suas vendas. Se os fornecedores cobrassem menos, não teriam condições de se manter nos negócios. No mercado com informações assimétricas, os compradores descontam todas as reclamações não verificáveis dados pelos vendedores, que comercializam apenas produtos de qualidade mais baixa conforme os preços reduzidos que os compradores estão dispostos a oferecer. Ocorre então uma seleção adversa com o desaparecimento de produtos de qualidade mais alta. MCGUIGAN; MOYER; HARRIS (2010) explicam a distinção entre Informações incompletas e Informações Assimétricas, sendo as primeiras associadas às incertezas inerentes a uma relação comercial – algumas incertezas são garantidas através de seguros, outras entretanto serão intrínsecas ao negócio, e as segundas referem-se às situações em que tanto o comprador quanto o vendedor não são capazes de verificar ou de ter acesso.

preço justo do produto, impossibilidade de comparação entre produtos iguais, ou mesmo no nivelamento de preço incorporando riscos *a priori*.

Toda esta estruturação econômico-financeira da operação imobiliária está refletida em nossas cidades, com sua lógica e dinâmica presente no processo de circulação do produto dentro da sociedade.

A atuação do mercado habitacional, uma das principais forças na produção do espaço, articula interesses econômicos, políticos e ideológicos, orientando o desenvolvimento da cidade e os investimentos públicos (HARVEY, 1996; FRÚGOLI JR, 2000; VILLAÇA, 2001; MARICATO, 2011; KOWARICK, 2012), e desta forma atua para além do empreendimento, de modo a garantir a viabilização de um conjunto de novos empreendimentos.

O avanço do mercado imobiliário sobre determinada região, a transforma por completo, alterando sua dinâmica diária, interferindo no trânsito local, alterando a qualidade ambiental, e com seu poder econômico acaba por afastar a parcela da população sem capacidade de pagamento por um produto habitacional ofertado, assim como a valorização do espaço decorrente destes investimentos acaba por expulsar população original, gerando o processo físico-social da gentrificação.

A associação com o Poder Público garante a defesa do discurso econômico, viabiliza a produção pública na periferia através de agentes privados, assim como organiza e otimiza as áreas bem localizadas, para atuação do mercado e reforça a lógica de reprodução da periferia pobre, gerando-a como subproduto⁷⁶. E neste sentido questiona-se onde as famílias de baixa renda podem morar, já que nem mesmo a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são garantias na luta por moradia e novamente podem virar negócio em barganha econômica ao interesse do empreendedor⁷⁷.

Há, portanto, que se garantir o direito à moradia, possível somente através da participação do Estado, viabilizando crédito para o consumo e para a produção, uma vez que estando o produto habitação no mercado, o não atendimento de faixas de maior renda acabam por comprometer ações voltadas para as famílias de menor renda, mas principalmente através de políticas habitacionais que em comunhão de boas Políticas Fundiárias e de Desenvolvimento Urbano, garanta também o direito à cidade.

⁷⁶ Exemplo paulistano pode ser verificado na proximidade do bairro do Panambi e da favela de Paraisópolis.

⁷⁷ Ver O lugar da moradia popular. In: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2015/05/18/o-lugar-da-moradia-popular/> acessado em 10/10/15. E (CARVALHO, 2013)

1.3. Enquanto Direito e Política

O morar passa a ser entendida enquanto direito social através da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, exigindo então a ação do Estado através de Política Pública⁷⁸ de Habitação, de modo a garantir o atendimento deste direito. No Brasil, esta oficialização do direito ocorre apenas com a nova Constituição brasileira em seu artigo VI dado por emenda constitucional de 2000 estabelece os direitos sociais:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Enquanto concepção de sociedade, e definição do papel do Estado, imbuir a lei maior do país com direitos sociais explícitos determina um papel ao Estado, uma vez que a sociedade não consegue garanti-los de maneira autônoma. Esta ação do poder público se dá através de Políticas Públicas.

O Estado capitalista se propõe a assegurar as condições de reprodução do aparato produtivo e as condições de reprodução da força de trabalho traduzidas em meios de consumo coletivo e equipamentos, quer pagos pela coletividade quer pagos individualmente, além de cuidar da assistência social. (VERAS; BONDUKI, 1986. p-43)

Contudo, sabe-se que a presença no corpo da lei, ao menos no Brasil, não significa garantia, uma vez que o espírito da lei abona entendimentos que não estão socialmente cristalizados, sendo então questionados e relativizados, e muitas vezes ignorados em detrimento de outros interesses que envolvem a ação pública. Para uma matéria ser dominada pela Política e resolvida administrativamente, deve-se haver a convicção de que se trata de um problema social, entrando na agenda quando assumido que se deve fazer algo sobre eles (ROSSETTO NETTO, 2015a). Algo que nem sempre foi verdade sobre o problema habitacional.

A própria discussão do papel do Estado é parte desta disputa de interesses. De acordo com Malpas (2004) apud KUWAHARA et al. (2005), a habitação é um dos cinco serviços públicos essenciais destacados pela academia, ao lado de educação, saúde, seguridade social e serviços sociais pessoais.

⁷⁸ O texto adota o entendimento de Política Pública como o “Estado em ação” (GOBERT; MULLER, 1987 apud HÖFLING, 2001 p. 31), e em particular nas Políticas Sociais que sendo intervenção na realidade social (DRAIBE, 2001) se “referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001 pág. 31).

Este entendimento, afirma o autor está relacionado a uma concepção de Estado de Bem-Estar Social, seu status como variável de política pública consolidou-se ao longo do século XX.

No Brasil, mesmo sem consolidar esta concepção, ocorre a reorientação da ação do Estado sob o avanço do ideário neoliberal no final do século passado, com receituário privatizacionista em vistas ao Estado mínimo, limitando-se em estruturar e garantir a ação do livre mercado, o que evidentemente não solucionou o problema social da maioria da população do país, muito pelo contrário.

Harvey (1996) retrata os diferentes perfis de Ação do Estado vivenciados no final do século XX com a passagem do Estado gerencial atuante na década de 1970, para o atual Estado empresarial, com a exigência de garantir a dinamização socioeconômica. O empresariamento urbano denominado por Harvey, vivenciado pelas cidades, foi a forma do Poder Público organizar interesses econômicos sobre o território. Situação não diferente no Brasil, com a forte atuação do setor privado na produção das cidades, e mais recentemente sobre a produção Habitacional Social, o PMCMV consolida o promotor privado como responsável pela Política Pública (SHIMBO, 2010; FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013).

Neste período, a construção das Políticas também reflete o embate de ideias e interesses⁷⁹, buscando soluções de cooperação dos governos e outras instituições e grupos sociais (SOUZA, 2006). Esta consideração, sob o aspecto gerencial de Políticas e programas, é relevante em especial hoje quando novos arranjos institucionais – jurídicos e econômicos, avançam sobre as Políticas Públicas em especial na etapa de implantação e operação⁸⁰ – Organizações Sociais (OS)⁸¹, Concessões Públicas⁸², Parcerias Público-Privado (PPP)⁸³, Regime Diferenciado de Contratação (RDC)⁸⁴. Esses instrumentos trazem consigo uma concepção do problema e, uma definição de agenda atrelados à formulação da Política Pública, pautados no discurso da capacidade limitada de investimento do Estado e na sua tida dificuldade gerencial⁸⁵. São intenções, construídas na fase de formulação de políticas, e ações, presentes na fase de implementação (VIANA, 1996).

Tais experiências exigem novos estudos, mas abordam antigos dilemas no embate de interesses públicos e privados. Estes arranjos, em muitos casos, acabam por oficializar o interesse

⁷⁹ No caso habitacional, há a contradição de interesses dos principais promotores imobiliários, os direcionamentos da política pública e as demandas de população de renda mais baixa (ANITELLI, TRAMONTANO, 2016).

⁸⁰ Sobre o processo de formulação, implantação, operação e avaliação da Política Pública, vide ROSSETTO NETTO (2014).

⁸¹ Ente jurídico de direito privado com interesse público.

⁸² Processo que confere às instituições privadas o gerenciamento e controle de serviços públicos.

⁸³ Modelo de investimento compartilhado entre o Poder Público e a iniciativa privada, tendo esta como retorno o direito sobre a gestão ou retornos financeiros relacionados à ação.

⁸⁴ Regime de contratação de obras públicas que transfere ao ente privado todas etapas relacionadas ao processo – concepção, projeto, e execução – criando situações internas de conflito entre os interesses do empreendedor privado e do Poder Público

⁸⁵ Cada instrumento tem sido usado para fins específicos: OS's na gestão da Saúde, as Concessões na execução e manutenção de Infraestrutura, e PPP's em Intervenção Urbanística e de Infraestrutura. São instrumentos relativamente recentes, que testam os limites político, administrativo, e jurídico de tais modelos. Há experimentações como a PPP de Habitação do Governo do Estado de São Paulo, e de Educação do Governo Municipal de Belo Horizonte.

privado sobre o público⁸⁶ em função da necessária busca de recursos adicionais para a atuação setorial do Poder Público.

Sobre a questão habitacional, Vêras e Bonduki (1986) destacam esta disputa fortemente marcada pela presença econômica, gerando situações de omissão e negligência do Estado frente às questões sociais, com atendimento paliativo dos reflexos e consequências, e mantendo as razões principais da desigualdade na sociedade⁸⁷. Meyer (2014) destaca as questões básicas para o fracasso do PMCMV no atendimento do déficit acumulado pelo Estado: a Política Habitacional não tem priorizado a questão da moradia, e por outro lado a não destinação dos investimentos dirigidos às famílias mais necessitadas.

E nesta realidade social de desigualdade latente e histórica, a atuação do Estado em diferentes períodos⁸⁸ foi sempre de mediação e contorno, dúbia, e dificilmente focada ou preventiva, e quase sempre circunstanciada por interesses alheios ao problema em si⁸⁹ (BONDUKI, 1998; FAGNINI, 2006; MEYER, 2014).

⁸⁶ O processo relatado ganha novo capítulo com a criação do RDC, em que o Estado pode transferir à iniciativa privada todo processo de formulação, construção, implantação e gestão de serviços ou ações públicas. Justificando urgência executiva acaba misturando em nome da celeridade, execução de projeto e obra.

⁸⁷ *A crise habitacional é, pois inerente à sociedade capitalista e reflete uma defasagem entre as necessidades socialmente definidas, os salários dos trabalhadores e a produção de moradias e equipamentos segundo as leis econômicas que regulam o mercado. Dessa forma, os temas da especulação do solo urbano e os sobrelucros advindos do capital, assim como as características da indústria da construção, são importantes para a definição da crise. A ausência de intervenção do Estado levará a que a demanda de habitação se transforme apenas na demanda solvável e que a especulação imobiliária dificulte ainda mais o consumo, estrangulando as condições de reprodução da força de trabalho* (VÉRAS, BONDUKI, 1986 p-45). Passados mais de 30 anos da época em que o texto destacado foi escrito, a conceituação apresentada permanece atual, sendo que esta ausência do Estado (grifo meu) pode ser hoje interpretada também, como presença do Estado, dadas as ações efetivadas ainda enfrentarem as mesmas consequências mencionadas.

⁸⁸ Bonduki (1998) faz uma síntese dos precedentes das Políticas Habitacionais modernas no Brasil. Com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) controlados pelo Ministério do Trabalho 33-38. Percentual dos recursos destinados às aposentadorias foram utilizados para o financiamento habitacional, que acabaram por viabilizar apartamentos de classe média alta (cerca de 80% das aplicações). A lei do inquilinato, 1942 e sua intervenção no mercado de aluguéis, acabou por inibir a produção de habitações para renda e impulsionou o mercado da casa própria.

No Regime Militar é criada ação fortemente financeira para a questão habitacional, tendo o BNH como centralizador desta produção, com representativo volume de unidades executadas. Segundo Meyer (2014) as crises econômicas e a estrutura do sistema acabou por gerar 3 crises sequenciais: de liquidez do sistema afetado pela crise; a inadimplência dos mutuários e a insolvência do sistema. E apesar de sua existência, nas décadas de 80 e 90 pouco se produziu. Mais recentemente Meyer delimita uma fase de reestruturação e recuperação do SFH entre 2005-2011, incorporando-o dentro do SNH, que além do SFH incluía o SNHIS. Meyer também relata a sobreposição do PMCMV à criação do Sistema e do PlanHab (2009), e diversos trabalhos discutem os subsídios, incentivos e condições de financiamento, as metas e valores, o déficit, a demanda e cobertura do MCMV, a problemática dos terrenos e a Política urbana (do local à localização), o quadro institucional e participação dos agentes, os projetos, tipologias e padronização, a cadeia produtiva.

O histórico da Política Habitacional do Estado Novo e do Regime Militar acabaram dirigindo os financiamentos para a classe média, algo revertido apenas com o PMCMV quando se subsidiou fortemente famílias de menor renda, garantindo de maneira inédita uma Política que atendessem esta faixa de renda.

⁸⁹ Mesmos nos momentos e ações de maior vulto, a questão habitacional nunca foi o fim maior a ser atingido, mas apenas o meio pelo qual se viabilizou aquecimento e permeabilidade econômica através da indústria da construção Civil. Os dois períodos com Programas e ações com resultados quantitativos mais expressivos são da produção do BNH no período militar, e do PMCMV em período mais recente. Semelhanças são várias: grandes conjuntos, localizados em áreas periféricas, projeto simplório e problemas construtivos, etc. Mas a principal diferença entre eles é que o PMCMV pela primeira vez previu forte subsídio a fundo perdido, o que possibilitou acesso à moradia para famílias com renda insuficiente para contrair

Uma ação mais contundente exigiria mudanças estruturais, com enfoque na questão econômica, fiscal, e trabalhista, para reverter tão forte concentração de renda, na base patrimonialista da sociedade, cujo direito é praticamente igualado à Deus⁹⁰, e na estrutura Política que perpetua os interesses dominantes, com os agentes políticos direcionando a baixa capacidade de investimento do Estado em escolhas próprias muitas vezes difusas e tecnicamente incoerentes.

É, portanto, um processo que demanda avanços de entendimento enquanto relevância e responsabilidades, no trabalho de planejamento e em sua implementação, para que se alcance a consolidação da Política, uma vez que a ameaça de se relativizar direitos sociais persiste, especialmente em tempos de crise econômica. E então, garantida a continuidade de investimentos e perenidade da ação, é essencial estruturar o planejamento e a gestão através da participação social, incorporando a avaliação sistemática dos programas, buscando o detalhamento e a maior precisão na execução para que com revisões contínuas a ação seja aprimorada, tornando-se mais efetiva e eficaz (ROSSETTO NETTO, 2015a). Este avanço é essencial, uma vez que o déficit aumenta e diversifica-se, em razão do seu não atendimento, e do aumento da complexidade social e econômica do *locus* urbano.

Além disso, a Política Pública de Habitação deve ser ampla e diversificada⁹¹ como são as diferentes necessidades habitacionais encontradas no país, cada qual exigindo uma forma de atuação específica, com um programa específico pensado para aquela necessidade. Algumas são inserções econômicas (estruturação de sistema de financiamento, crédito para a produção e compra, subsídio tributário ou na compra), outras próximas da assistência social (situações de risco, situação de rua), há aquelas ligadas à estruturação urbana (urbanização, regularização fundiária), além das ligadas à produção habitacional (produção de novas unidades, ampliações, reformas).

Os pontos levantados, e os números do déficit habitacional apresentados nos itens anteriores demonstram que atender à esta enorme demanda habitacional, criada e consolidada por um processo histórico, social e econômico, depende de uma ação do Estado articulado nas diferentes esferas de poder, com orçamentos perenes, e de forma ininterrupta por prazos muito mais amplos que o do calendário eleitoral. Há que se criar uma cultura de prática habitacional que seja inquestionável e com força quase que independente do desejo eleitoral.

O direito à moradia é, portanto ainda hoje, um debate inconcluso, com diversos momentos de negação e de afirmação intrínseco a luta de interesses. Tal disputa está presente no entendimento da

financiamento habitacional. E enquanto a política do BNH viabilizou a casa própria para famílias de maior renda, o PMCMV viabilizou também para as de renda mais baixa.

⁹⁰ Referência à Marcha da família de 1964 que possuía como articulador o movimento Tradição, Família e Propriedade como resposta à preocupação de implantação de um ideário socialista no país.

⁹¹ Destacar tentativa de estruturação de Política Pública de Habitação e de Programas Urbanos empreendida pelo MCidades, que desde sua criação buscou fomentar a estruturação de Política Nacional de Habitação. Sistemáticas de seleção de pleitos para atendimento de diferentes necessidades habitacionais e gestão urbana.

sociedade sobre a questão, na atuação do Estado e da concepção de seu papel na sociedade, e por conseguinte na concepção e orientação da Política Pública. Demanda compreender a importância da Política Habitacional na estruturação da sociedade, na busca de igualdade a seus cidadãos frente às enormes diferenças de oportunidades de vida, com reflexos diretos nas gerações futuras, sobretudo se ampliarmos a ideia de moradia incorporando reivindicações do movimento de Reforma Urbana e defesa do direito à cidade, intensificado no período de redemocratização do país, pressupondo a existência de uma Política Urbana.

De consolidação mais recente, a defesa do direito à cidade, no caso brasileiro parte não de uma luta pela defesa cidade consolidada, ou sobre valores e abordagem sistêmica a serem mantidas ou ao menos não desvirtuadas (LEFEBVRE, 1969; HARVEY, 2012), mas baseia-se nos primórdios, quase que no mínimo, no direito de existir – ocupar um espaço, e sobretudo ainda como reflexos da espoliação urbana conceituada por Kowarick (1979), e as formas urbanas precárias que resultaram deste processo até hoje não amenizadas. Nosso direito à cidade está a passos atrás. A cidade de São Paulo cresceu sem se tornar cidade, cresceram as oportunidades de trabalho, de desenvolvimento econômico, mas a cidade teve uma evolução díspar, com locais de excelência e bairros dormitórios.

Sobre este prisma, a luta pelo direito de moradia incorpora um outro olhar abrangendo a cidade de modo a garantir a qualidade a todos habitantes, mas também o melhor aproveitamento de áreas providas de infraestrutura e equipamentos urbanos completos, que estejam subutilizadas.

Amplia-se o entendimento sobre a Política Habitacional como garantia do direito à moradia e à cidade. Exige-se rever o formato estabelecido pelas Políticas Públicas vigentes para atuarem sobre as consequências, mas também evitando novas situações de precariedade e agravamento dos problemas, com respeito e participação das famílias sem moradia, atendendo seus anseios, sem discriminação, sem ações higienistas, ou segregacionistas, revendo o pressuposto de acesso à propriedade, e que seja pensada para atender à questão habitacional e não utilizada simplesmente como meio para outros interesses, e que ao atuarem com o privado estejam sob critérios do gestor público.

Maricato (2006) destaca que a discussão da Habitação é central para o Desenvolvimento Urbano, o que exige uma Política Habitacional, atrelada à Política de Terras, bem como de recursos orientados para tanto. Na concepção ideal do urbano, garantir o direito à moradia pressupõe a existência da cidade, algo pouco efetivado no Brasil em que os programas habitacionais não consideram o aspecto urbano e a existência da cidade na produção das unidades. Nesta concepção, o direito à Moradia e o direito à Cidade só são possíveis na sociedade brasileira através da atuação do

Estado, por meio de Políticas Públicas com lógica compensatória e redistributiva, orientadoras à reversão do quadro socioeconômico segregacionista tão presentes em nossas cidades.

1.4. Enquanto Política Urbana – Habitação para o Centro

A melhor forma para atender aos direitos à moradia e à cidade é através da habitação bem localizada, ou seja, ter um espaço em que o núcleo familiar more adequadamente, com qualidade de vida urbana, providos de equipamentos públicos, infraestrutura urbana consolidada (transporte coletivo, saúde, educação, saneamento, cultura e lazer), bem como oferta de serviços e empregos. Uma vez que a partir do investimento na unidade se viabiliza as benesses da cidade consolidada.

Apesar de não se restringir a uma única região consolidada da cidade. Em um grande centro como São Paulo, com expressiva dinâmica intraurbana, os locais com esta qualidade de vida urbana estão ocupados por famílias de maior renda, ou são espaços centrais que sofreram esvaziamento e que permaneceram alheio aos interesses imobiliários, ou são enclaves subnormais⁹², apêndices estranhos aos policentros⁹³ econômicos da grande cidade. Na realidade paulistana, estes enclaves aqui nomeados, são as precárias soluções de moradia em cortiço e favela que segundo Nakano (2015) rompem como a lógica urbana formal do entorno e permitem o acesso ao emprego às famílias de menor renda em locais mais novos da cidade.

Portanto, uma Política Habitacional para o Centro pode reverter a segregação socioespacial identificado no processo de esvaziamento do Centro (VILLAÇA, 2001), assim como garantir o acesso à moradia bem localizada permite a existência de diferentes classes sociais compartilhando um espaço democrático no centro da cidade, quebrando concepção de que apenas quem pode pagar o preço do mercado que pode ter acesso à moradia bem localizada e habitação social pertence à periferia.

A pauta da habitação no Centro, nasce da reivindicação dos movimentos de moradia que sob a lógica e bandeira da Reforma Urbana (SILVA, 2000; TSUKUMO, 2007), através do posicionamento político das ocupações de imóveis vazios a partir do final da década de 1980 (SILVA, 2000; 2007; ANITELLI, TRAMONTANO, 2016). Esta ação, exige a revisão dos projetos habitacionais de grandes conjuntos habitacionais implantados na periferia em locais não estruturados e sem emprego, exigindo

⁹² Alusão ao termo cunhado por Teresa Caldeira em Cidade de Muros em que trata na terceira forma de expressão no espaço urbano, os *enclaves fortificados* em suas palavras: *O principal instrumento desse novo padrão de segregação espacial é o que chamo de “enclaves fortificados”. Trata-se de espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho. A sua principal justificação é o medo do crime violento. Esses novos espaços atraem aqueles que estão abandonando a esfera pública tradicional das ruas para os pobres, os “marginalizados” e os sem-teto* (CALDEIRA, 2000 p-211).

⁹³ Ver (HARVEY, 2012).

enormes deslocamentos de massas de trabalhadores diariamente dentro da cidade, e o que outrora foi a base que permitiu a periferização, hoje gera problemas crônicos de mobilidade urbana.

O histórico processo de crescimento urbano paulistano, iniciado no final do século XIX, e intensificado ainda na primeira metade do século seguinte, esteve baseado no modelo Centro-Periferia⁹⁴, em que a área central, local histórico de excelência, valorizada e em processo de verticalização, expulsa para áreas periféricas a população de menor renda⁹⁵.

Na primeira metade do século passado, inicia-se então o deslocamento da elite para uma sequência de lançamentos imobiliários, Campos Elíseos, Higienópolis, Pacaembu, espigão da Avenida Paulista e Jardins, adequados aos anseios de modernidade e homogeneidade social, possibilitados pelo automóvel, e patrocinado pelo Estado (VILLAÇA, 2001)⁹⁶. Este deslocamento de camada mais alta da sociedade gera um processo de esvaziamento populacional, seguido também pelo deslocamento de grandes empresas para outras áreas da cidade, promovendo a “decadência” do centro⁹⁷, e a segregação socioespacial tão característica da cidade (VILLAÇA, 2001).

Esta realidade gerou situações de abandono e subutilização em que dos edifícios bastante verticalizados aproveitava-se apenas o térreo e a sobreloja com o uso comercial, com o restante dos andares sem ocupação ou com ocupação parcial. Em outros casos o edifício inteiro fora desocupado e lacrado, como uma caixa que se destina ao depósito. Nesta lógica os proprietários deixaram de honrar seus impostos, tornando seus imóveis um passivo especulativo dentro da cidade. Ocorre então uma

⁹⁴ Tsukumo (2007) aponta duas consequências que o modelo Centro-Periferia exerceu sobre os trabalhos acadêmicos e trabalhos técnicos: primeiro porque o Estudo da Habitação está focado na periferia, a Luta, a ação, e a organização social envolvida; segundo porque a abordagem técnica sobre o Centro relacionada à habitação de classe média/alta, como local de atuação do mercado imobiliário e da indústria da construção civil, discutindo sobre verticalização, e mudança da paisagem, relacionando-as com a reprodução do capital e da renda da terra, reforçando a atuação do mercado imobiliário e sua valorização.

⁹⁵ Villaça (2001) questiona se o preço do solo seria motivo para segregação, o autor entende justamente o inverso, em que o preços praticados é que são fruto da segregação.

⁹⁶ *Não foi por seu “envelhecimento” que o centro principal foi abandonado. Se conviesse às burguesias continuar a usá-lo, elas o teriam renovado e aprimorado, como aliás, já haviam feito no passado, em inúmeros casos. (...) Essa modernização, patrocinada pelo Estado, era indispensável para o pleno florescimento de grandes empreendimentos imobiliários. Tais obras mostram que as elites aprimoram os centros principais quando precisam permanecer neles. Por outro lado, como já mostramos, os centros principais de nossas metrópoles sempre apresentaram um deslocamento territorial orientado na direção dos bairros residenciais das camadas de alta renda. Esses deslocamentos, entretanto, sempre foram contíguos aos centros principais, ou seja, os “novos centros” eram contíguos aos velhos.* (VILLAÇA, 2001 p. 278)

(...) Esse abandono, como já vimos, foi motivado pela fragilidade de vinculação mútua entre nossos centros e a diminuta classe que o sustenta. Tal exiguidade impediu que se formasse um círculo de classes média alta e mesmo alta, em torno do centro, sustentando-o e assegurando estabilidade espacial mútua, tanto ao centro como a essas classes. No Brasil, a ruptura dessa estabilidade foi facilitada pelas novas condições de locomoção associadas à vulgarização do automóvel e articuladas a interesses imobiliários desejosos de abrir novas frentes para seus empreendimentos e continuamente renovar o estoque construído. (VILLAÇA, 2001 p. 279)

⁹⁷ *O processo popularmente chamado de “decadência” ou “deteriorização do centro consiste no seu abandono por parte das camadas de alta renda e em sua tomada pelas classes populares. Este abandono apresenta várias manifestações com diferentes graus de intensidade nas várias metrópoles: abandono do centro principal como local de emprego das camadas de mais alta renda; abandono de diversão, lazer e atividades culturais; como local de compras e moradia. Dentre todas as metrópoles brasileiras, é menos agudo no Rio de Janeiro e mais agudo em São Paulo e Salvador.* (VILLAÇA, 2001 p. 277)

concentração de serviços e de comércio popular no Centro (KARA-JOSÉ, 2010), resultando na depreciação do patrimônio construído.

Tsukumo (2007) apresenta então a estruturação ideológica que reforçou tal processo, com a formação da ideia de degradação, enquanto reflexos da popularização do Centro, e com a formação da ideia de esvaziamento, motivado pela segregação socioespacial. O centro de certa forma nunca se desvalorizou por completo, é certo que outros bairros despontaram como espaços segregados extremamente valorizados, mas mesmo a dinâmica popular do Centro o manteve como ponto com potencialidades locais e com as vantagens dela decorrente. Segundo Ferreira (2012) o Centro concentrava cerca de 17% dos empregos formais da cidade.

À esta estruturação ideológica, acrescenta-se elementos levantados por Frugoli Jr (2000), como o abandono do Centro pelo Mercado Imobiliário com a mudança na legislação urbanística⁹⁸, que diminui o coeficiente de aproveitamento (CA) dos terrenos da região, o medo da violência das classes altas, e a implantação de infraestrutura na periferia. E relata também intervenções pontuais e parciais promovidas pelo Poder Público, bem como a mudança econômica da cidade de um regime de acumulação do industrial para um regime flexível enquanto centro financeiro, de consumo e entretenimento. Tudo isso promove o resignificado de determinadas áreas com passagens do valorizado para a desvalorização.

A perda populacional da região central persistiu até as últimas décadas do século passado, quando também se identificavam novos fenômenos urbanos na cidade, como o crescimento periférico, a proliferação de favelas, o surgimento de novas centralidades, e a opção dos enclaves fortificados (TSUKUMO, 2007).

A inversão demográfica da área central ocorre na virada do século XX para o XXI, entretanto, segundo Nakano (2015)⁹⁹, mantendo a desigualdade nas formas de provisão habitacional por faixa de

⁹⁸ Especialmente o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971.

⁹⁹ Em artigo, o autor utiliza os censos populacionais do IBGE de 2000 e 2010, e baseado na distribuição territorial da população paulistana, verifica a permanência das desigualdades de renda (que se relaciona com outras dimensões das desigualdades sociais) estruturadas na persistência do modelo centro-periferia que ainda caracteriza os espaços intraurbanos da cidade, e demonstra ainda a inversão da curva populacional no centro de São Paulo, apesar de ainda não recuperar patamares do final da década de 1990, mantendo um déficit de cerca de 98 mil habitantes.

O autor analisa a dinâmica demográfica do município nos dois períodos, dividindo grupos de distritos com base na sua variação populacional, estando a região central dentro dos distritos sofreram uma inversão populacional no período. Nakano indica que tal grupo respondeu por 66,1% do total de empreendimentos lançados no Município de São Paulo entre 1997 e 2007, e afirma que tais apartamentos não foram destinados à população de baixa renda, uma vez que os preços médios, nos momentos de seu lançamento, variaram de R\$ 69.225,00 (Brás) a R\$ 1.197.645,21 (Morumbi). O autor ainda esclarece que mesmo este empreendimento verificado no Brás apresentava valores médios acima das unidades produzidas pelo poder público em distritos centrais de São Paulo no período entre 2000 e 2006, conforme levantados Helena Menna Barreto Silva e Letícia Moreira Sigolo (2007).

renda familiar, ficando de um lado os cômodos e cortiços¹⁰⁰ para a população de baixa renda, e os condomínios residenciais verticalizados para a população de média e alta renda do outro (NAKANO, 2015).

Diogo (2004) apresenta as discussões e ações empreendidas pelos governos municipais desde a década de 1960 frente a este processo de esvaziamento e abandono vivenciado na área central, especialmente no centro histórico – Sé – República. O PUB de 1969 já mencionava os problemas de valores da terra praticados na região, e estudos da década de 1970 abordavam a necessidade de intervenção para reverter este processo de abandono. Seguiram-se mobilizações para reverter tal situação com o desenvolvimento de estudos em praticamente todos os governos municipais¹⁰¹, com diversos projetos e planos promovidos pelo executivo municipal, adotando referências internacionais, mas que resultaram em poucas ações concretas, não sendo capazes de articular efetivamente os atores e recursos para promover a renovação da área.

A vinculação da habitação como importante agente neste processo de reabilitação estava previsto desde os primeiros estudos do final das décadas de 1960 e 1970, sendo continuamente elencada como elemento importante¹⁰², reforçada também por experiências internacionais (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006; SILVA, 2007; TSUKUMO, 2007; FERREIRA, 2007; MOTISUKE, 2008), pois garante usos e presença de pessoas além do período comercial, com a região ganhando outra dinâmica no período noturno e finais de semana.

Apesar da forte argumentação no vínculo habitação – reabilitação, o debate acerca da ação do Estado, e a decorrente orientação de recursos públicos, também é ponto de disputa. Além das ações dos movimentos de moradia pela garantia da função social da propriedade e de assegurar habitação de interesse social, há o debate com alta representação, promovido por grupos econômicos com propostas de melhorias de espaços públicos, implantação de equipamentos culturais, ações de zeladoria urbana, de investimentos viários e renovações de infraestruturas focando a reinstalação do

¹⁰⁰ O autor chama a atenção o fato de que o grupo de crescimento populacional ser o único a ter aumento de domicílios em cômodos e cortiços (37,5%), com destaque para os distritos Barra Funda, Cambuci, Jaguaré, Morumbi, Santa Cecília e Vila Prudente que tiveram aumento de mais de 300% (no Morumbi esse aumento foi mais de 900%). Segundo Nakano, tais aumentos, bem como os aumentos em assentamentos precários, demonstram que as camadas populares de baixa renda estariam “surfando” na onda da inversão demográfica para se inserir, precariamente, nas áreas melhor localizadas da cidade de São Paulo.

¹⁰¹ Vide DIOGO, 2004

¹⁰² DIOGO (2004) destaca que apesar da proposição e defesa do uso habitacional no centro estivesse presente nos debates técnicos desde a década de 1970, sua efetivação nunca passou de ações pontuais e espaçadas no tempo.

O embasamento técnico-conceitual e acadêmico demorou a dar suporte à proposta de habitação no centro pois como apresenta TSUKUMO (2007) a presença marcante do modelo Centro-Periferia focou o estudo da Habitação na periferia, enquanto luta, ação, e organização social, enquanto o Centro, local de atuação do mercado imobiliário e da indústria da construção civil, teve estudos focados na valorização e verticalização, na mudança da paisagem, na atuação do mercado imobiliário e a reprodução do capital e da renda da terra.

terciário e a retomada da atividade imobiliária residencial, além de ações consolidadas por diferentes governos de reocupar o espaço com usos institucionais e repartições públicas (TSUKUMO, 2007).

São disputas ideológicas, de concepção de intervenção, mas também pelo acesso aos recursos públicos¹⁰³, que remetem ao papel do Estado, ao empresariamento do governo local como define Harvey¹⁰⁴, à participação social na decisão e na produção do espaço¹⁰⁵, assim como da terceirização e privatização da Política Pública¹⁰⁶, e aos cuidados frente à gentrificação que os processos de requalificação urbana naturalmente promovem.

Como reflexo desta disputa, o planejamento urbano e as propostas efetuadas por diferentes gestões municipais também tratam a renovação de forma dispare, como a implantação da Operação Urbana Centro¹⁰⁷, a concepção das ZEIS-3 para imóveis subutilizados, ou a concessão urbanística para área da Luz. Iniciativas cujos efeitos foram limitados¹⁰⁸ ou novamente não passaram de proposta¹⁰⁹, fatos que remetem à ilusão urbanística de Lefebvre (1999)¹¹⁰.

De todo modo, as ações concretas ocorrem de maneira pontual e espaçadas a partir da última década do século passado, com implantação de equipamentos culturais pelo governo do Estado, mudança de repartições públicas pela Prefeitura e Governo do Estado, e implantação de alguns empreendimentos de habitação de interesse social na virada do século.

O debate então continua, e mais do que almejar uma alteração do perfil do Centro, através da Política exclusiva para a Habitação de Interesse Social¹¹¹, busca-se garantir ao menos permitir sua

¹⁰³ *Experiências de Renovação Urbana, geralmente apresentam uma convivência do poder Público com os interesses econômicos de agentes imobiliários privados – é uma eterna situação de dependência econômica. Quando não o é efetivamente dada a falta de recurso, o é através da manutenção de esferas de decisão e influência de interesses econômicos dentro da permanência político-eleitoral. – como consequência exclui os mais pobres da concepção, benefícios e dos produtos finais ofertados* (ANITELLI; TRAMONTANO, 2016 p-82).

Nakano relata tais experiências sob o aspecto do privado: (...) *tais iniciativas buscavam requalificar os espaços urbanos gerando condições favoráveis à valorização do patrimônio imobiliário, às oportunidades para a realização e apropriação privada da renda fundiária, à realização de negócios empresariais e à atração de investimentos empresariais* (NAKANO, 2015 p-3)

¹⁰⁴ Definição dada por Harvey em seu texto “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio”.

¹⁰⁵ Sobre este caso em específico, vide GATTI, 2014

¹⁰⁶ Sobre este caso em específico, vide SANTORO, 2014

¹⁰⁷ A Operação Urbana Centro (OUC) foi instituída pela Lei 12.349/1997 visando a requalificação urbana da região formada por bairros como Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia através de flexibilizações e adensamento construtivo com o maior índice de aproveitamento das operações urbanas. Entretanto não teve o mesmo interesse do mercado que as correlatas Faria Lima e Água Espraiada.

¹⁰⁸ A OUC não teve nem de perto o desempenho de outras operações urbanas, e a criação das ZEIS, em especial a ZEIS 3, atuante na região central não gerou impacto previsto, sobre isso ver (SAMORA; HIRATA, 2013; CARVALHO, 2013; SANTORO; BORRELLI, 2015; GATTI, 2015)

¹⁰⁹ Como ocorreu no caso do Projeto Nova Luz, vide (FERREIRA, 2007).

¹¹⁰ Argumentação proposta por Henri Lefebvre sobre as limitações do urbanismo enquanto interveniente real do espaço. (LEFEBVRE, 1999. Capítulo XVIII)

¹¹¹ Consideração feita em 2014 pelo então prefeito Fernando Haddad quando da reclamação do movimento de moradia sobre a garantia de HIS no centro, refutando e dizendo não ser possível trabalhar só com HIS. Do mesmo modo, com todo o posicionamento e pressão feito pelo movimento de moradia, a produção voltada à menor renda é irrisória.

existência. Em sua análise, Nakano (2015) destaca “tendência de valorização da vida e da experiência urbana” na inversão demográfica, por diferentes classes sociais que elegem a localização central como vantajosa. O acesso das diferentes classes sociais passam mais pelas diferentes frações do mercado fundiário e imobiliário, do formal ao informal, do que pelas políticas públicas, urbana e habitacional (NAKANO, 2015), demonstrando a fragilidade das ações públicas para a região.

Do ponto de vista da qualidade de vida na cidade, a habitação no Centro apresenta argumentos irrefutáveis: a quantidade e diversidade de serviços públicos, equipamentos urbanos, concentração de postos de trabalho – formais e informais, desgaste de deslocamentos periferia-centro-periferia – mobilidade urbana (KOWARICK, 2007; TSUKUMO, 2007; MOTISUKE, 2008; TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012).

É verdade que a situação atual não é a mesma relatada por SILVA (2000) no início do século¹¹², mas as justificativas para propor Habitação Social na área central persistem: bairros ainda não disputados pelo mercado imobiliário, a existência de terrenos vazios e edifícios passíveis de *retrofit*, a existência de edifícios de valor arquitetônico ou histórico, e a reivindicação dos movimentos de moradores de cortiços e sem teto.

O custo social de produção do espaço está cristalizado na região central, havendo qualidade urbana a proporcionar, cabendo então reutilizá-lo. Este reaproveitamento é destacado também na potencialidade de soluções de *retrofit* de imóveis subutilizados ou vazios, bastante presentes na região central (SILVA; SIGOLO, 2007; GONÇALVES; CALLEJAS; MINORU, 2009; DEVECCHI, 2010). Esta característica do Centro é determinante uma vez que o parque de edifícios é grande, sendo que muitos deles apresentam altos coeficientes de aproveitamento do terreno.

Do mesmo modo, cabe à Política Habitacional para o Centro diversificar a atuação de produção de novos empreendimentos, uma vez que como relatado no item 1.2.3 a produção de novas moradias trata-se de investimento marginal. Deve-se também conceber atuação sobre unidades usadas, viabilizando sua compra e reforma, assim como sobre o mercado de aluguel reabilitando-o enquanto opção de moradia¹¹³.

¹¹² No final dos anos 1990 estimava-se que cerca de 30% dos imóveis residenciais da região estariam vazios (ESCRITORIO PILOTO DA EP apud FERREIRA, 2007) e Levantamentos da prefeitura e movimentos sociais no começo dos anos 2000 mostravam mais de 300 edifícios ociosos na região, um abuso da função social da propriedade (SILVA, 2007). O mercado imobiliário ainda iniciava a ação no eixo Paulista-Augusta, sendo que ainda existem muitos imóveis vazios conforme levantado pela Cohab-sp em 2009 ao preparar o programa Renova Centro, quando foram identificados cerca de 200 imóveis, e as ocupações persistem em número representativos.

¹¹³ Marques e Rodrigues (2013) trabalhando com dados de Krause, Lima Neto e Baldim (2013) afirma que os custos de aluguel na metrópole, por exemplo, são muito superiores à média nacional, concentrando parcelas mais elevadas do déficit em faixas de renda mais alta (a parcela do déficit por comprometimento excessivo em aluguel é de 37% em São Paulo, contra 28% em nível nacional, utilizando os dados dos autores). E embora isso tenha sido levado em conta no Plano Nacional de Habitação, não é considerado pelo MCMV (KRAUSE; LIMA NETO; BALDIM, 2013).

Em debate atual, soma-se a estes argumentos a discussão de Desenvolvimento Urbano Sustentável de modo a refletir sobre o crescimento da cidade bem como a sua lógica de estruturação (MEDRANO, 2013; LIMA, 2016), atento à ameaça que as grandes cidades representam sobre o ecossistema e à própria sustentabilidade humana (ROGERS; GUMUCHDJIAN, 1997 apud LIMA, 2014), trazendo argumentos sobre a ocupação no território, expansão e densidade, circulação de pessoas e mercadorias sob a égide do meio ambiente e do ambiente construído (CAMPOS, 2012; NAGLE; MEDRANO, 2013; LIMA, 2014; LIMA, 2016). Neste sentido, a reutilização de espaços construídos no Centro, bem como o planejamento de seu adensamento populacional tornam-se importantes¹¹⁴.

Viabilizar Habitação Social no Centro é assegurar dois direitos fundamentais, geralmente subtraídos das famílias de menor renda, direito à moradia e direito à cidade. Exige a presença do Estado, articulando a Política Urbana à Política Habitacional, sendo transformador ao reverter a lógica de segregação socioespacial, muitas vezes reforçada pela própria ação governamental, tornando a cidade mais plural e democrática¹¹⁵.

¹¹⁴ Trata-se de uma discussão de longo prazo, uma vez que ainda hoje a área central apresenta um déficit habitacional em relação à períodos anteriores, demonstrando as possibilidades deste espaço em uma nova concepção de ocupação do território.

¹¹⁵ A experiência habitacional Regente Park em Toronto Canadá pode ser uma referência, que apresenta elementos sobre o aluguel social e de mercado, bem como garante a miscigenação de culturas e classes sociais. LOBO, M.S. Aprendendo com o Regent Park: Por uma arquitetura e um urbanismo de miscigenação social. In: Revista Minha Cidade ano 12, ago. 2011. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/12.133/4004> . Acessado: 20/09/2013.

2. CAPÍTULO 2 – PROPOSTAS ESTATAIS PARA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO – 2005 – 2016

Dado o rápido processo de urbanização que São Paulo sofreu no século passado e a atuação dos governos frente ao problema habitacional relatados no capítulo anterior, verifica-se a carência das Políticas de Estado. Mesmo a produção pública de habitação, quando existente em certo volume, acabou produzindo moradias de baixa qualidade, em áreas periféricas, voltadas principalmente para famílias com alguma capacidade de pagamento, e baseada no acesso à propriedade. Exemplos paradigmáticos desta política são os bolsões de moradias dos grandes conjuntos habitacionais, com populações equivalentes a de cidades de pequeno porte, no extremo leste do município de São Paulo, produzidos pela Cohab no período BNH.

Foram soluções habitacionais focadas apenas no atendimento da habitação, em locais sem qualquer infraestrutura, e desvinculadas de outras necessidades essenciais à vida urbana como saúde, lazer, educação, ou trabalho, exigindo deslocamentos diários, que persistem até hoje. A busca pelo cortiço e a solução da favela feitas pelas famílias de baixa renda, dentre as possibilidades habitacionais autofinanciadas, propiciaram a proximidade do emprego e de estruturas formais da cidade.

Como reflexo a estas políticas, à precariedade social, e à falta de opções, no período de redemocratização ocorre a organização de famílias de menor renda em Movimentos Sociais pelos Direitos Humanos e Democracia, ampliando-os para a pauta de Trabalho e Moradia, dando voz às parcelas marginalizadas da população, tornando-se importantes atores dentro da Política Pública.

Neste processo histórico de urbanização Tsukumo (2007) relata que a força do modelo Centro-Periferia exerceu influências determinantes sobre os trabalhos acadêmicos e técnicos da segunda metade do século XX, consolidando a discussão da Habitação na periferia, com estudos sobre as lutas, a ação do Estado, e a organização social, e reforçando o Centro como local de atuação do mercado imobiliário e da indústria da construção civil, voltados à classe média e alta, com estudos sobre verticalização, mudança da paisagem, uso do espaço urbano para a reprodução do capital e da renda da terra, reforçando a atuação do mercado imobiliário e sua valorização.

Apesar das limitações das Políticas e dos programas, essa concepção se alterou a partir da ação dos Movimentos de Moradia do Centro (SILVA, 2000; ANITELLI; TRAMONTANO, 2016) se contrapondo à dicotomia histórica. Esta evolução é também fruto de trabalhos sérios e cuidadosos que fizeram e fazem frente ao descomunal grau de necessidade habitacional da cidade de São Paulo. Ressalte-se inclusive, que dada a pujança e representatividade econômica da cidade, o município é um dos poucos no país que possui uma Política estruturada, séria e minimamente contínua na atuação habitacional.

Entretanto, frente à demanda por habitação em área central¹¹⁶, os avanços alcançados até então foram pontuais e numericamente pequenos, ou mesmo frente à abrangência do PMCMV, os resultados são até o momento simbólicos¹¹⁷.

A falta de continuidade dos programas ou mesmo seu redirecionamento também são comuns em decorrência das mudanças na administração municipal. É também praxe do jogo político em que tudo deve ser inventado, com cada administração negando a proposta antecessora e propondo novos programas e ações querendo ser o proponente da solução, e assim perde-se a oportunidade de aprimoramento das políticas e dos programas existentes, bem como do dinheiro e das mobilizações empreendidas. Nas ações habitacionais na região central não é diferente.

Uma vez consolidada a política habitacional de produção periférica em São Paulo, as primeiras ações de promoção em áreas mais centrais e estruturadas são propostas na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), quando, segundo Bonduki (1993), inverte-se a lógica até então praticada, com a implantação de conjuntos em vazios urbanos para evitar a extensão horizontal da cidade, reduzir custos de implantação da infraestrutura, aproximar moradia e local de trabalho, assim como aproveitar melhor as redes de serviços públicos, equipamentos urbanos e transporte coletivo, em uma intenção clara de diminuição da segregação sócio espacial. É também nesta gestão municipal que ocorre a edição da Lei Moura (Lei nº 10.928/91), que estabelece condições mínimas de uso e ocupação, bem como critérios ambientais e técnicos para as moradias coletivas classificadas como cortiços, obrigando os proprietários a respeitar os novos parâmetros estabelecidos.

Os governos municipais seguintes – Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997- 2000) – tiveram poucas iniciativas relacionadas à moradia na região central, salvo algumas ações do programa Cingapura do governo Maluf em áreas de favela que apresentam intervenções tidas como paliativas e parciais ao encobrir as favelas localizadas próximas à grandes avenidas pelos prédios dos conjuntos (BRUNA, 2009).

Na década de 1990 também são propostas as Operação Urbana Anhangabaú (Lei nº 11.090/91) e a Operação Urbana Centro (Lei nº 12.349/97), com potencialidades para a questão habitacional, mas sem alcançar o mesmo prestígio e interesse por parte dos investidores privados como observado na Operação Urbana Faria Lima, não logrando avanço no processo de requalificação na área central (SILVA; SIGOLO, 2007). No final da década, o Governo do Estado ainda lança o Programa de Atuação

¹¹⁶ Visíveis nas inúmeras ocupações, nos cortiços, nos milhares de trabalhadores que estão no Centro durante o dia e retornam para suas moradias em locais periféricos após horas de viagem.

¹¹⁷ Segundo levantamento apresentado por Sanches (2015), a produção habitacional pública no período de 2005 a 2012 foi de 2.142 unidades somada as ações viabilizadas pelas três esferas de governo, um desempenho de apenas 267 UH/ano.

em Cortiço (PAC/CDHU)¹¹⁸, na intenção de intervir e solucionar a precariedade dos cortiços tão presentes na área central, entretanto por falta de recurso seu início efetivo ocorre a partir de 2002.

Segundo Silva e Sigolo (2007), é a partir da segunda metade da década de 1990, que os movimentos sociais, a partir da reivindicação organizada, exigem o atendimento da moradia no Centro, com ação direta nas ocupações de imóveis vazios na área central, e embate político enquanto reivindicação e denuncia do não atendimento da função social da propriedade¹¹⁹. Estes movimentos propõem a requalificação de edifícios vazios no centro como solução habitacional e de direito à cidade, posicionando-se politicamente através de ocupações organizadas, tornando nacionalmente visível a agenda urbana de Direito à cidade (NAKANO, 2015) e demonstrando que a ação Pública voltadas às famílias de baixa renda não atendiam seus interesses (ANITELLI; TRAMONTANO, 2016).

Na defesa técnica dessa ideia, ocorre em 1999 o Laboratório de Projeto Integrado e Participativo de Requalificação de Cortiços¹²⁰, que unificou a discussão política dos movimentos de moradia e o debate técnico e acadêmico de habitação e direito à cidade com a materialização de proposta para a reconversão de prédios vazios no Centro da cidade em habitação social. A então candidata à prefeitura, Marta Suplicy, teve contato com este trabalho exposto na 4ª. Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo, e acabou incorporando a proposta em seu plano de governo, apoiando ações iniciadas pelos movimentos e suas assessorias, e ampliando a participação do governo municipal.

¹¹⁸ O PAC foi lançado ainda no final da década de 1990 com um objetivo de levantamento e intervenção nos cortiços da área central, buscando a melhoria habitacional, bem como a requalificação da área e sua valorização. O programa só contou com intervenção física a partir de 2002 com o acesso à recursos do BID, e na maioria dos casos promoveu intervenções totais em cortiços existentes com a demolição e construção de nova edificação.

¹¹⁹ Maior exemplo de ativismo político e luta pela cidadania é dado pelas ocupações à imóveis ociosos empreendidas pelo Movimento de Moradia. Primeiro, só é possível ocupar por estar vazio. Tal ação incita posicionamento do Executivo, Legislativo e Judiciário – Ação policial, criminalização do movimento – anuência do Judiciário - prevalectimento do Direito de propriedade sobre a Função Social da Propriedade (ANITELLI, TRAMONTANO, 2016), a primazia do Valor de troca sobre o valor de Uso.

Segundo SANCHES (2015) entre 1997 e 2012 os movimentos de moradia realizaram mais de 100 ocupações na área central. Ver SANCHES, 2015 - Apêndice 4, quadro A.4.1 e o mapa da figura A.4.2, baseados nas pesquisas de SILVA, SIGOLO (2007) e Neuhold (2009) - NEUHOLD, R. R. *Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado - FFLCH/USP, São Paulo, 2009.

¹²⁰ O laboratório foi um projeto de pesquisa e extensão universitária fomentado pela então pesquisadora da Politecnico di Torino (Itália), Letizia Vitale, e o Escritório Piloto do Grêmio da Escola Politécnica da USP. Reuniu grupo de jovens estudantes de arquitetura, engenharia, sociologia, direito, psicologia, terapia ocupacional ligados à extensão universitária, e professores da USP, da Pontifícia Universidade Católica, Universidade São Francisco e Universidade de Taubaté, além de profissionais ligados a assessorias técnicas, bem como movimentos de moradias atuantes na região central. Para maiores informações ver SANTOS, André Luiz Teixeira dos (org.) Laboratório de Projeto Integrado e participativo para Requalificação de Cortiço. São Paulo: FAU-USP, 2002.

A gestão Marta (2001-2004) propõe a estruturação da ação habitacional no centro através do Pró-Centro e do Programa Morar no Centro (2001)¹²¹, com produção de HIS através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e do PAR-Reforma, no caso de *retrofit*¹²² (SILVA, 2000 e 2007, SANCHEZ, 2015). A gestão contribui também com outros elementos para a questão habitacional em áreas bem localizadas: propôs intervenção territorial de requalificação mais abrangente em bairros centrais através do PRIH – Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat¹²³; o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-2002) incorpora instrumentos do Estatuto da Cidade¹²⁴ (2001), em especial demarca as ZEIS em toda cidade, sendo que no Centro foram demarcados imóveis subutilizados ou vazios pela ZEIS-3¹²⁵; viabilizou empreendimentos para Locação Social; bem como outorgou o Decreto Municipal nº 44.667/04, que estabeleceu normas edilícias específicas para Empreendimentos de Interesse Social – (EHIS) e HMP.

Mesmo destacando ação da gestão municipal de 2001-2004, com ações concretas na região central, com planejamento territorial e viabilização de *retrofit* de edifícios transformando-os em habitação social, sua concretude foi limitada, e a mudança de gestão e de concepção de nova administração não geram frutos maiores do que ações pontuais, ou conclusão das ações que estavam em andamento.

Na primeira década deste século a realidade do Centro e os potenciais de proporcionar habitação bem localizada mudou. A dinâmica imobiliária ativada pela queda da taxa de juros e oferta de crédito imobiliário vivenciada a partir de 2006-2007, bem como a existência de programa habitacional federal atendendo várias faixas de rendas, viabilizaram a atuação do mercado imobiliário sobre determinados bairros¹²⁶ da área central, recolocando-os na atenção dos investidores.

Este período também contou com diversas ações buscando consolidar o Centro como local a ser requalificado, defendendo a habitação. Além das ações comentadas da gestão 2001-2004, outras

¹²¹ Em 1993, é criado o ProCentro (Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo), coordenado pela Sehab-SP. Frúgoli (2000) faz a crítica sobre assunto: “[...] A formação do ProCentro tinha, na perspectiva da Viva o Centro, a função de realizar determinados objetivos só possíveis através do poder público” (FRUGOLI, 2000, p. 81 apud SANCHES, 2015).

¹²² A modalidade reforma viabilizou empreendimentos de *retrofit* de 2001 até 2005 quando seus valores de referência não mais proporcionavam a viabilidade econômica de empreendimentos.

¹²³ Foram idealizados dez Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat, denominados PRIH-Luz, PRIH- Glicério, PRIH-Brás, PRIH-Belém, PRIH-Barra Funda, PRIH-Bom Retiro, PRIH-Santa Cecília, PRIH-Bela Vista, PRIH-Liberdade-Cambuci, PRIH-Belém II. Entretanto apenas o PRIH – Luz teve desenvolvimento.

¹²⁴ Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001

¹²⁵ O ART 171 do PDE-2002 define ZEIS 3 como áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por HIS ou HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora. O instrumento tinha como estratégia a regulação do preço do solo e assim garantir terra à preços menores uma vez que seu uso estaria pré-determinado a atender demanda com baixa capacidade de pagamento. Ver nota 108

¹²⁶ Processo contínuo vivenciado a partir de 2006-2007 com o avanço da produção imobiliária a partir do eixo das ruas Frei Caneca e Augusta, chegando hoje a lançamentos na Praça da República, Arouche, e Avenida São João. Há também diversos lançamentos nas proximidades do metro em bairros como o Belém, Brás, Pari, Mooca.

foram propostas, nas diferentes esferas da administrações pública seguintes, nas diferentes esferas federativas, conforme serão analisados a seguir.

2.1 2005 – 2009

O período delimitado corresponde ao momento de crescimento econômico e dinamização da economia com reflexos diretos sobre o mercado imobiliário e a política habitacional. Ao analisarmos o período anterior que possibilitou o crescimento econômico, contava-se com uma estabilidade financeira alcançada pelo Plano Real (1994), que frente ao ajuste fiscal contribuiu muito lentamente para qualquer melhora da qualidade de vida no país. Desde o Plano Real, tivemos uma década de ausência de investimentos e adoção de cartilha econômica de austeridade fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI) que deixou o país estagnado, com poucos avanços sociais e sem dinamismo econômico. É verdade que não há como comparar tal período ao caos vivenciado na década de 1980, com seus pacotes econômicos, mudanças de moedas, inflação diária, falta de produtos e alimentos. Entretanto o foco estritamente econômico e fiscal do Plano Real contribuiu para a concentração de renda e a consequente ampliação desigualdade social, mantendo as baixas taxas de crescimento.

Na virada do século, com a alteração de governo no plano nacional, houve a reorientação da política econômica e social, que se valendo do ambiente estabilizado e das reservas alcançadas, permitiu efetivar mudanças importantes, com a quitação dos empréstimos junto ao FMI e invertendo tal situação alçado à posição de credor do Fundo, a valorização gradativa e real do salário mínimo, a criação de agenda de investimentos e, conseqüentemente, dinamização da economia. O período de crescimento mundial, puxado principalmente pelo crescimento chinês, também favoreceu este ambiente, resultando em saldos positivos na balança comercial.

Tais investimentos alcançaram também as cidades, que contavam agora com um Ministério específico, como será visto a seguir, com atuação ampla frente aos problemas urbanos, o que possibilitou mudar a realidade de muitas cidades pelo país, valorizando o planejamento e a ação frente aos reflexos dos déficits sociais, tendo a habitação presença importante, e a questão metropolitana prioridade. Estas ações geraram reflexos diretos nas outras esferas de governo de modo a acessar as sistemáticas e os programas do Ministério das Cidades.

O crescimento econômico vivenciado na segunda metade da década passada também aqueceu o setor da construção civil, em especial o setor habitacional com o crescimento substancial de recursos dentro do SFH e o avanço da financeirização vivenciado no país desde 2006 (SHIMBO, 2013). O mercado imobiliário, então, avança sobre a região central de São Paulo, com diversos lançamentos na

região da Consolação, Bela Vista, e baixa Augusta voltados para a classe média – média alta. Em contraponto ocorrem também diversas ocupações de edifícios vazios por movimentos de moradia, marcando posição na disputa pelo espaço, acentuando a tensão gerada pelo avanço do mercado formal de moradia na área central e a ausência de Política Habitacional.

Shimbo (2013) destaca argumentação de Kara José (2010) retratando que a dinâmica do Centro neste período não esteve ligada diretamente a um projeto público para a região, mas foi sobretudo decorrência da ação do mercado imobiliário, atraído pelas potencialidades da localização. A autora ainda confirma esta situação de aquecimento no número de lançamentos¹²⁷ e nas taxas de crescimento populacional de alguns distritos centrais, acima do município e da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)¹²⁸.

A crise norte-americana de 2008 atingiu as empresas do setor com um grande volume de recursos imobilizados em terras e em empreendimentos iniciados (inclusive nos programas governamentais, como o PAR) e com uma pressão forte para responder aos seus investidores.

2.1.1 Ação Municipal

A ação do Poder Municipal no período abrange a administração Serra-Kassab (2005-2008) e o início da segunda gestão Kassab (2009-2012).

Na continuidade da gestão Marta houve a finalização de empreendimentos já iniciados, com a entrega dos edifícios Vila dos Idosos, Baronesa Porto Carrero, Senador Feijó, Asdrúbal do Nascimento, Riachuelo, sendo a maioria destinados à Locação Social tendo como fonte de recursos o Fundo Municipal de Habitação (SANCHES, 2015).

Contudo, a ação mais representativa da Prefeitura para região central neste período esteve focada no Projeto de Requalificação Urbana – Nova Luz. Iniciado em 2005 propunha a requalificação de área próxima à estação da Luz, dentro da Operação Urbana Centro, demarcando 45 quarteirões formado pelas ruas Mauá, Avenida Casper Líbero, Avenida Ipiranga, Avenida Rio Branco, Avenida

¹²⁷ Os números de lançamentos anuais na região tiveram crescimento constante, salvo os anos de 2008 e 2009 enquanto reflexo da crise econômica. Os picos (2007 e 2010) praticamente triplicam os números de 2001.

¹²⁸ Analisando dados da base no Censo do IBGE de 2010, a autora menciona o crescimento acima da média do município (8,1%) e da RMSP (10,4%). Distritos centrais, como Brás e Pari apresentaram taxa de crescimento em torno de 19%, o centro histórico contou com 17% na Sé, e 20% na República, tendo os picos com 29% de aumento no Cambuci e 27% no Bom Retiro. (SHIMBO, 2013)

Duque de Caxias, utilizando o instrumento urbanístico de Concessão Urbanística¹²⁹, decretando a área utilidade pública¹³⁰.

Os planos desenvolvidos propunham a intervenção na região com a estruturação de um polo do setor terciário, que contaria também com eixo habitacional dada a existência de ZEIS na área proposta para a intervenção, além de habitação de mercado, diversificando os usos e também dando suporte financeiro à intervenção foco. Trata-se, portanto, de um Projeto de Requalificação que contemplava o uso habitacional, diferente de outras propostas que veremos adiante.

O projeto caminhou na gestão municipal 2005-2008 e também na gestão seguinte. Entretanto, apesar de conseguir aprovação para a concessão urbanística da “Nova Luz”¹³¹, de buscar interessados em desenvolver estudo urbanístico¹³², selecionar consórcio de empresas¹³³ para desenvolvimento do projeto urbanístico e modelagem do empreendimento, elaborar projeto preliminar, fazer reuniões e audiências públicas, e elaborar o projeto final, o programa desde o princípio sofreu fortes críticas pela possibilidade de “desapropriações privadas”, pelas propostas de amplas demolições, por não garantir a permanência da população então moradora da área, e pela desconsideração do comércio especializado de materiais elétricos e eletrônicos da Santa Efigênia. Sofreu também embates jurídicos e contestações do processo¹³⁴, suspensões dadas pelo judiciário, sendo então totalmente descartado pelo novo governo municipal em 2013.

Apesar de o programa transpassar o referido recorte temporal deste item, uma vez que não foi efetivado, aborda-se tal proposta neste item retratando sua proposta no eixo habitacional.

A área delimitada pelo programa incluía áreas demarcadas como ZEIS 3 no Plano Diretor de 2002 - cerca de 10 ha, correspondendo a um total de 5 quadras completas e 6 quadras parciais. Sobre

¹²⁹ [A Concessão Urbanística] *permite à Prefeitura delegar a outro agente a “realização de obras de urbanização ou de reurbanização de região da Cidade, inclusive loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações para implementação de diretrizes do Plano Diretor Estratégico. Este instrumento urbanístico tornou-se passível de aplicação no município, com a edição da Lei 14.917 de 07 de maio de 2009, (...) previsto no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Estratégico que visa promover melhorias urbanísticas em regiões previamente determinadas da cidade através de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada”* (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2012, p.3-4).

¹³⁰ Decreto Utilidade Pública nº 46.291/05.

¹³¹ Lei nº 14.918/2009

¹³² *Nessa ocasião, 23 empresas se cadastraram e apresentaram um detalhamento dos investimentos a serem feitos.* (SOUZA, 2010: 39 apud Pessoa, 2011). SOUZA, F. F. Um olhar Crítico Sobre a Concessão Urbanística em São Paulo: Formulação pelo Executivo, Audiências Públicas e Regulamentação pelo Legislativo. Dissertação de Mestrado na Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2010.

¹³³ O consórcio escolhido para desenvolvimento dos projetos era formado pelas empresas e entidades: Concremat Engenharia, Cia City, AECOM e Fundação Getúlio Vargas (FGV).

¹³⁴ Segundo Kara-José (2010), o projeto tornou mais explícita a aproximação entre política pública e mercado imobiliário ao delegar à iniciativa privada a realização de obras de urbanização, possibilitando demolição, uso de instrumentos jurídicos como o direito de preempção e consórcio imobiliário, para implantar o projeto viabilizando também financeiramente a operação através dos lucros dos negócios imobiliários.

tais áreas a prefeitura calculou no projeto preliminar um potencial construtivo de 728 unidades de HIS e 520 unidades de HMP¹³⁵. Já o Projeto Urbanístico Consolidado para a Nova LUZ, apresentado em meados de 2011, contava com um subproduto específico do Plano Urbanístico da ZEIS¹³⁶ que produziria cerca de 2.100 novas unidades através da produção pública e privada de habitação social (1.160UH) e mercado popular (992UH). O Projeto Urbanístico previa ainda que a produção de habitação para o mercado somaria mais de 2.800 unidades ao parque residencial da Nova Luz.

A proposta foi bastante questionado dentro do Conselho Gestor da ZEIS, uma vez que não atendia plenamente as Diretrizes do Plano Urbanístico da ZEIS-3 discutidas e aprovadas dentro do próprio Conselho, com destaque para as garantias e os procedimentos de realocação dos atuais moradores da região na própria área de intervenção, que não foram debatidos e nem definidos dentro do Plano aprovado.

Tais questionamentos baseiam-se na exigência de participação e aprovação do Plano Urbanístico pelo Conselho Gestor da ZEIS (CG-ZEIS), conforme instituído pelo Plano Diretor de 2002. A exigência de um processo participativo e a necessidade de manter o diálogo com os interessados nem sempre são fáceis, sobretudo em situações em que as propostas contrariam o interesse dos envolvidos, sendo propositalmente, em muitos casos, uma salvaguarda às arbitrariedades promovidas pelos governos nas diferentes esferas da gestão pública brasileira.

De todo modo, dentro da proposta, mesmo não se tratando de um Programa Habitacional, e apenas respeitando-se a legislação municipal, haveria o atendimento de número expressivo de famílias, em proporções ainda não praticadas por ação alguma na região. Imaginando-se, então, que a proposta de requalificação fosse implantada, ocorreria naturalmente uma valorização de toda a área, com o uso habitacional sendo também valorizado. Por este motivo o projeto também previa a produção de unidades voltadas ao mercado em número 30% maior que a Habitação Social, somadas HIS e HMP como forma de levantar recursos dentro da operação.

Tal fato, somado a um modelo de transmissão de propriedade para o público da produção social, reforçaria o assédio econômico sobre estes imóveis voltados à Política Habitacional, dando razão às preocupações levantadas formalmente pelo CG-ZEIS.

¹³⁵ Informações retiradas do Estudo Preliminar elaborado em 2009. Sobre o assunto acessar: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/apresentacao_72_ouc_roce_1256335601.pdf Acessado em 11/08/16

¹³⁶ Plano Urbanístico da ZEIS, elaborado dentro do Projeto Final do programa. Fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouc/96_ceo_uc_nl_consolidado_nov_2011.pdf Acessado em 23/10/16

Outra dificuldade concreta seria a equalização dos investimentos e perspectivas de retorno financeiro esperado em uma operação promovida pelo setor privado. E novamente a questão habitacional surge como um apêndice de obrigatoriedade, quase uma penalidade, frente às possibilidades de transformação para a região, exigindo contabilizar tais investimentos para serem suportados por outra receita da operação.

Pessoa (2011) pesquisou, para o período do Nova Luz, se existiria projeto habitacional de interesse social em aprovação no perímetro delimitado pelo programa¹³⁷, não encontrando qualquer pedido, sugerindo que a área estivesse congelada. Tal fato demonstra também que aos promotores privados do projeto não interessaria quaisquer andamentos sobre a questão habitacional sem a devida garantia de andamento de toda a operação financeira, reforçando o levantado no parágrafo anterior.

2.1.2 Ação Estadual

A nível estadual, o período abrange os governos de Geraldo Alckmin (2003-2006) e José Serra (2007-2010). A ação habitacional empreendida no centro de São Paulo se deu basicamente através do Programa de Atuação em Cortiços (PAC), criado em 1998, que tinha o objetivo de atender a Lei Moura e proporcionar a melhoria das condições habitacionais das famílias que moram em cortiços, além de viabilizar novas unidades, e assim recuperar as áreas centrais da cidade, onde já existe infraestrutura consolidada, mantendo os moradores originais.

A execução do programa de fato se deu apenas em 2002 com a captação de recursos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Sob responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), e talvez justamente por ter sido alocado dentro da Companhia, os empreendimentos desenvolvidos são quase que exclusivamente¹³⁸ de novas construções, verticalizando os terrenos ocupados por cortiços, dentro do setor de intervenção nos bairros do anel Intermediário das regiões central determinada por este trabalho: Santa Cecília, Bom Retiro, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Pari, Brás, Belém e Mooca, com 17 empreendimentos concluídos até 2012, sendo que no período de 2005 até 2009 foram produzidos 723 UH e mais 398 UH entre 2010 e 2012 (SANCHES, 2015).

¹³⁷ O que vem ocorrendo em ZEIS localizadas nas áreas mais centrais da cidade é que o mercado imobiliário vê essas áreas como potencialmente interessantes para promoção de Habitação de Mercado Popular (HMP), atingindo uma faixa da população com renda de até 16 salários mínimos, mas não para contemplar famílias cuja renda é, no máximo, 6 salários mínimos. Como nas ZEIS 3, quando de promoção privada, no mínimo 40% da área construída computável deve ser Habitação de Interesse Social (HIS), as incorporadoras acabam tendo pouco interesse por nelas construir ou, muitas vezes, buscam construir passando por cima dessa obrigatoriedade (PESSOA, 2011 p.3).

¹³⁸ Sanches (2015) apresenta os conjuntos Santa Cecília C e Bela Vista D como casos de retrofit.

2.1.3 Ação Federal

No âmbito Federal, o período abrange parte dos dois mandatos do presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010). Frente a questão habitacional tem-se como novidade a criação do Ministério das Cidades (MCidades)¹³⁹ em 2003, e pela primeira vez se estrutura uma atuação urbana federal a nível local para todo o país¹⁴⁰.

A estrutura proposta para o Ministério é dividida em 4 secretarias: Habitação, Programas Urbanos, Saneamento e Mobilidade Urbana, e a partir de 2004-2005 o MCidades estabelece pleito anual de apresentação de proposta por parte dos Estados e Municípios, em determinadas linhas programáticas, para acesso à recursos federais frente a diferentes ações urbanas¹⁴¹, criando uma sistemática que encorajava os municípios a planejarem suas ações e a se estruturarem para captação de recursos para empreender tais ações. Em 2005, o Ministério redefine uma Política Nacional de Habitação, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)¹⁴² e estabelecendo uma estrutura clara para o sistema, interligando os entes federativos, prevendo a criação de fundos específicos para a Habitação de Interesse Social¹⁴³, bem como da instituição de conselhos locais de habitação, de formas de garantir a ampliação das ações em habitação garantindo-se o controle social.

A ação habitacional baseada na estrutura federal no período delimitado esteve ainda fortemente ligada ao Programa Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal. Entre 2005 e 2006 foram entregues em todo município de São Paulo 13 empreendimentos, totalizando 2987 unidades¹⁴⁴, e no período 2007 e 2008 outros 57 empreendimentos, totalizando 5119 unidades habitacionais, com recursos do PAR e do Município, sendo muitos dos conjuntos viabilizados em terrenos da Cohab.

¹³⁹ Ver MARICATO, E. O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Revista IPEA políticas sociais – acompanhamento e análise | 12 | fev. 2006 p. 211-220.

¹⁴⁰ O MCidades promoveu diversas ações voltadas às questões urbanas como a Campanha pelo Plano Diretor (2005), o Programa Papel Passado de Regularização Fundiária, instituiu o Sistema Nacional de Habitação e revisou o Sistema Financeiro Habitacional, garantiu recursos para a produção habitacional, transporte e saneamento, entre outras.

¹⁴¹ O MCidades apresenta sistemática anual para que os municípios acessem recursos de programas nas diferentes secretarias, Habitação, Programas Urbanos, Transporte e Mobilidade, além de Saneamento.

¹⁴² A nova Política Nacional de Habitação foi elaborada durante o ano de 2004, teve como objetivo retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população. Dentro do novo Sistema Nacional de Habitação (SNH) cria o SNHIS e a propõe uma de criação de fundos e conselhos participativos nas três esferas de poder, para atuarem em conjunto nas ações locais.

¹⁴³ *Entre 2006 e 2009 foram alocados no FNHIS recursos da ordem de 4,4 bilhões de reais, beneficiando mais de 4.400 projetos (tabela 01). A mudança que se opera na política econômica do governo a partir de 2006, com uma progressiva liberalização dos gastos públicos, sem romper completamente com a política anterior, mas viabilizada pela ampliação internacional das reservas que, por sua vez, foram possibilitadas pela ampliação da exportação de commodities (e pelo aumento expressivo do seu preço internacional).* (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011 p. 3)

¹⁴⁴ Informação colhida no site da Prefeitura de São Paulo em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=4186> . Acessado em : 05/01/17

Na região central, no período de 2005 a 2008, foram finalizados e entregues três empreendimentos de *retrofit* viabilizados pelos movimentos de moradia – Edifício Labor (2005), Edifício Joaquim Carlos (2006) e Hotel São Paulo (2007), com 84UH, 93UH e 152UH respectivamente (SANCHES, 2015). Além desses, em 2008 foram entregues três empreendimentos viabilizados pela Cohab-SP, com recursos PAR: Asdrúbal do Nascimento, com 40 unidades habitacionais, Riachuelo, com 120 unidades, e Senador Feijó, com 45 unidades.

O programa PAR financiava formalmente moradia a famílias que recebessem de 4 até 6 salários mínimos¹⁴⁵, entretanto na viabilização dos empreendimentos Labor e Joaquim Carlos, que tiveram participação da Integra, houve grande dificuldade de viabilizar demanda abaixo de 5 salários, pois a equação a ser garantida envolvia a capacidade de endividamento das famílias, limitado à 30% da renda familiar, e as taxas mensais de arrendamento, equivalente a 0,7% do valor total do imóvel. Esta operação financeira de arrendamento ou *leasing*, funcionava como aluguel, tendo o arrendatário a opção de comprar o imóvel após 15 anos pelo saldo devedor¹⁴⁶. A inadimplência neste período levaria a perda do imóvel e do dinheiro pago pelo beneficiário.

Do ponto de vista da viabilização dos empreendimentos, o programa, operado por prefeituras, e incorporadoras ou construtoras, estabelecia um valor teto por unidade habitacional, sendo que este parâmetro condicionava a formulação do projeto na busca de viabilização do empreendimento. A receita proveniente do número de unidades alcançadas deveria equiparar-se aos custos totais envolvidos¹⁴⁷. Ao longo dos anos as unidades custaram entre R\$26 mil e R\$40 mil e contavam muitas vezes com a participação do Fundo Municipal de Habitação (FMH).

Segundo Bonates (2008) com a Portaria nº 493, de 4 de outubro de 2007, revogam-se as portarias anteriores, alterando a faixa de renda do público-alvo beneficiado pelo PAR, passando a ser, em geral, de até R\$ 1.800,00 (4,7 s.m., considerando-se o salário mínimo da época – R\$ 380,00). A autora acrescenta que durante o governo Lula, o PAR sofreu outras alterações, como: 1) o agente gestor do programa passa a ser o Ministério das Cidades; 2) aproximação da taxa máxima de arrendamento à locação de mercado (máximo 80% da média do valor de locação cobrado no mercado,

¹⁴⁵ No governo Lula, o programa sofreu reformulações, sendo criado o PAR2 que trazia as seguintes alterações: atendimento de famílias com renda de até quatro salários mínimos, tendo taxa de arrendamento é igual a 0,5% do valor do imóvel (Portaria nº 231/2004); especificação técnica mínima; custo pré-determinado inferior ao do PAR 1; reserva de 50% dos recursos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), especificamente para o atendimento do PAR 2.

¹⁴⁶ O imóvel do programa faz parte do patrimônio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), a fonte de recursos do programa, composta por um *mix* de recursos onerosos (FGTS) e não-onerosos (dentre outros o FDS – Fundo de Desenvolvimento Social), o qual permanece sob a “propriedade fiduciária” da CAIXA, que é a gestora do fundo e representa o arrendador ativa e passivamente (BONATES, 2008).

¹⁴⁷ Os custos envolvidos eram dados pela soma dos gastos em Projeto, com o imóvel base, com a obra, além de custas cartoriais e fiscais ou operacionais, e trabalho técnico social.

na localidade do empreendimento); 3) a legalização da participação de associações com fins habitacionais; 4) regionalização dos valores máximos para aquisição das unidades.

Mesmo com todas as modificações propostas para o programa sua efetividade cai, ao menos na região central de São Paulo, frente à valorização imobiliária e ao aquecimento econômico vivenciado no período. Os movimentos de moradia e o trabalho técnico da Integra continuaram na tentativa de viabilização de novos empreendimentos no Centro de São Paulo, entretanto a especulação imobiliária, sempre presente na região central, neste momento apresentava-se profícua.

Dada a característica do programa, a conta de viabilidade do empreendimento se dava de trás para frente, ou seja, estimado o melhor aproveitamento do imóvel chegava-se na receita ótima para aquele terreno ou edifício, em seguida calculava-se os custos de obra e todos os outros custos envolvidos na operação. O valor remanescente seria a capacidade de pagamento pelo imóvel. Na experiência da Integra mais de uma nos processos de negociação com proprietários de imóveis na região central foram aceitos com descontos de 40 a 60% sobre o valor inicialmente pedido após a apresentação do valor máximo possível através da operação do programa, pois a falta de dinâmica imobiliária no Centro no começo do século levava os proprietários a pedirem um valor idealizado, mas aceitarem opções de compra por valores bem menores.

Esta realidade mudou com o reaquecimento do mercado imobiliário a partir de 2005-2006, e o preço de viabilidade pelo programa não mais foi aceito pelos proprietários, assim como a falta de reajuste dos valores praticados pelo programa, acabavam por inviabilizar o desenvolvimento de novos projetos através do PAR. O último empreendimento desenvolvido com a participação da Integra neste modelo foi o *retrofit* do Edifício Joaquim Carlos, viabilizado por estar localizado em área um pouco mais afastada do centro histórico, e por se tratar de um prédio residencial a ser reformado, significando menor custo de obra, possibilitando a compra do imóvel pelo preço solicitado.

Outro exemplo emblemático deste descompasso do programa e da prática do mercado foi o projeto Maria Domitila, empreendimento desenvolvido em parceria da ULC e a Integra, desde 2000 quando o movimento de moradia ocupou um terreno do INSS com frente para a Avenida Rangel Pestana e para a Rua Maria Domitila. Além do conhecido caminho de negociações infundáveis, com diversas ocupações do terreno pelo movimento e suas respectivas reintegrações de posse feitas pelo proprietário do imóvel, mesmo com o terreno entrando na operação a partir do custo de viabilidade¹⁴⁸, com dois projetos aprovados junto a prefeitura de São Paulo tentando viabilizar seu melhor

¹⁴⁸ Para a viabilização da operação, em negociação entre os Ministérios das Cidades e do Trabalho, permitiu-se adotar o método involutivo para o cálculo do valor do terreno, sendo portanto o valor possível de pagamento após garantir-se os valores dos demais custos envolvidos.

aproveitamento¹⁴⁹, com as várias negociações junto à CAIXA sobre o orçamento bastante enxuto então aprovado, e a despeito do alerta e argumentação da Integra sobre o baixo valor para a execução da obra, o MCidades e a CEF abriram Chamamento Público para as construtoras em 2008, o qual não teve empresa interessada em assumir a construção pelos valores propostos, cerca de R\$53 mil /UH , reflexo de um aquecimento de mercado, e perdendo-se então trabalho de 8 anos na viabilização da proposta.

É importante destacar que esta estrutura de negócio apresentada pelo PAR e suas modificações posteriores, buscando alcançar faixas de renda mais baixas, foram o embrião operacional do PMCMV. Um valor teto por unidade produzida, baseada em requisitos mínimos, financiadas diretamente aos beneficiários – até mesmo as peças técnicas da CAIXA são praticamente iguais às utilizadas no PAR.

Em 2007 o Governo Federal lança o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC com o intuito de induzir o crescimento econômico através do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura, de intervenções urbanas, com investimentos em logística e nas fontes de energia do país, que incluíam também ações habitacionais.

Contudo, a partir da crise financeira mundial de 2008, desencadeada pelo colapso das hipotecas *subprime* nos Estados Unidos (MENDONÇA e SASHSIDA, 2012), a agenda governamental sofre alteração, com a pauta econômica avançando sobre a estruturação proposta pelo PAC e valendo-se também do setor habitacional como saída para a crise. A prioridade não mais seria dada pelas necessidades de moradia, mas sim pela questão econômica, que consequentemente resulta em frutos habitacionais.

Alterada a agenda, novo processo de decisão e novo programa são formulados. As discussões e as reformulações em andamento do PAR, e as propostas desenvolvidas pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), elaborado também em 2009, são suplantadas pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida¹⁵⁰, e sua meta de produção de 1 milhão de unidades habitacionais no país.

Com foco econômico anti-crise e não habitacional (MARICATO, 2011), o novo Programa foca no segmento da construção civil, com sua alta permeabilidade na economia e capacidade de geração de emprego, ganhando novos contornos no aquecimento da economia. Tal mudança de agenda reorienta recursos e propicia ao setor investimentos muito superiores ao que se praticava até então, aumentando sua capacidade produtiva.

¹⁴⁹ Primeiro projeto com viabilidade através de 264 UH, não aprovado pela municipalidade dada a necessidade de flexibilização dos recuos laterais, e segundo projeto com 167 UH aprovado mas com dificuldade de viabilizar a operação.

¹⁵⁰ Lei Federal 11.977 de 07 de julho de 2009.

A modelagem do programa utiliza o forte subsídio, tão debatido e almejado nos estudos relacionados à moradia, como forma de ampliar o atendimento¹⁵¹. Mas fora preciso o apelo do mercado coincidir com objetivos macroeconômicos para atender uma questão habitacional¹⁵² (ROSSETTO NETTO, 2015a) transformando, possivelmente, o MCMV no programa habitacional “*mais ambicioso já desenvolvido no país, mesmo considerando os áureos tempos do BNH*” (CARDOSO, 2013 p. 14).

Acompanhando esse movimento houve também a elevação dos limites de captação de recursos com base no SBPE, visando atendimento às classes de maior renda (ROSSETTO NETTO, 2015a), elevando assim os valores praticados a mercado para faixas de renda maiores, puxando também os valores de outros segmentos de menor renda.

O Programa MCMV lançado em 2009 estabelece valores de referência para a produção de uma unidade habitacional superiores quando comparados com o PAR, ao mesmo tempo a existência de recursos a fundo perdido trouxe esperança de que poderia haver uma inflexão nesta produção, priorizando o atendimento de famílias com faixa de renda sem capacidade de acessar o produto habitacional à mercado, sendo foco principal das Políticas Públicas.

Entretanto como mencionado, todo o ambiente positivo vivenciado na época proporcionou um aumento generalizado no preço dos imóveis, inviabilizando o avanço do programa na região central. Ao invés disto, a larga disponibilidade de crédito imobiliário somada aos valores praticados pelo mercado garantem nichos mais rentáveis aos empreendedores, mesmo com o avanço sobre a Habitação de Mercado Popular através do PMCMV, como observa-se na baixa Augusta, onde são ofertados pequenos *studios* a preços de mais de R\$10 mil o m². Como pode ser verificado na tabela a seguir, os valores praticados no mercado em diferentes bairros da cidade é bastante distinto se considerarmos as tipologias de habitação, e a localização na cidade (bairros consolidados e valorizados no setor Sudoeste, o Centro e bairros periféricos).

¹⁵¹ O subsídio disponibilizado para as famílias de menor renda (Faixa 1) é quase total, tendo em vista que a família contribui com uma parcela mensal de até 5-10% da renda durante 10 anos, sem correção da parcela. Para a faixa seguinte (Faixa 2) o montante subsidiado foi suficiente para aproximar a demanda da produção do mercado privado, além de taxa de juros diferenciadas, já a maior faixa do programa (Faixa 3) conta apenas com o subsídio das taxas de juros diferenciadas. Nestas duas faixas maiores o período de amortização do financiamento é de 30 anos. Ferreira (2012) pondera sobre estes investimentos sobre a produção e o consumo, pois de um lado há o atendimento com volume inédito de subsídios públicos e, por outro lado, com mecanismos de facilitação da viabilidade financeira, que também exigem subsídios.

¹⁵² Assim, ao capital interessa a intervenção do poder público, posto que o mercado popular não consegue absorver uma moradia produzida, no atual estágio de desenvolvimento tecnológico, pela iniciativa privada. (VÉRAS, BONDUKI, 1986 p-45)

Tabela 1 – Preço Médio de Venda de Apartamentos (R\$/m²) por bairro

Bairro	1 DORMITÓRIO			2 DORMITÓRIOS			3 DORMITÓRIOS		
	<i>out/16</i>	<i>nov/16</i>	<i>VAR (%)</i>	<i>out/16</i>	<i>nov/16</i>	<i>VAR (%)</i>	<i>out/16</i>	<i>nov/16</i>	<i>VAR (%)</i>
Itaim Bibi	14.581	14.475	-0,7%	12.265	12.021	-2,0%	11.298	11.151	-1,3%
Jd Paulista	12.521	12.605	0,7%	10.649	10.553	-0,9%	10.009	9.966	-0,4%
Pinheiros	11.936	12.013	0,6%	10.489	10.346	-1,4%	9.769	9.808	0,4%
Bela Vista	8.706	8.523	-2,1%	***	***	***	7.907	7.757	-1,9%
Belém	6.039	***	***	6.891	6.683	-3,0%	6.480	6.887	6,3%
Brás	6.931	6.750	-2,6%	6.025	6.021	-0,1%	6.191	6.289	1,6%
Centro	7.786	7.750	-0,5%	8.005	7.783	-2,8%	***	***	***
Consolação	10.326	10.328	0,0%	9.254	9.472	2,4%	8.706	8.154	-6,3%
Sta Cecília	7.987	7.839	-1,9%	7.371	7.301	-1,0%	7.780	7.629	-1,9%
Aclimação	8.822	8.719	-1,20%	7.954	7.891	-0,80%	***	***	***
Barra Funda	8.840	8.038	-9,1%	8.317	8.216	-1,2%	8.511	8.538	0,3%
Cangaíba	***	***	***	4.790	4.772	-0,4%	4.794	4.599	-4,1%
Campo Limpo	***	***	***	4.469	4.524	1,2%	4.714	4.838	2,6%
Itaim Paulista	***	***	***	3.613	3.965	9,8%	***	***	***
Itaquera	4.079	4.376	7,3%	4.281	4.289	0,2%	4.606	4.443	-3,5%
Pirituba	***	***	***	5.524	5.546	0,4%	6.384	6.159	-3,5%
Sacomã	***	***	***	5.696	5.665	-0,5%	5.251	5.063	-3,6%
VI Sônia	***	***	***	6.403	6.425	0,3%	6.322	6.423	1,6%
Tucuruvi	6.199	6.262	1,0%	6.353	6.181	-2,7%	6.620	6.548	-1,1%

Fonte: Secovi-SP - <http://www.secovi.com.br/pesquisas-e-indices> (Filtrada por nós)

O impacto do programa é inegável de modo que foi reeditado em 2011 – MCMV 2, ampliando a meta inicial de 1 milhão de novas habitações para 2,5 milhões de habitações, e em 2015 – MCMV 3 com meta nominal¹⁵³ de outras 2,5 milhões de habitações. Tais edições adotam praticamente os mesmos conceitos de funcionamento estabelecidos no MCMV-1, alterando-se basicamente os valores máximos praticados a cada faixa de renda e algumas especificações mínimas.

2.2 2010 – 2014

O Brasil viveu um importante período de crescimento econômico, de meados da primeira década deste século até o início da segunda, apesar da crise econômica americana de 2008 e seus reflexos mais diretos sobre a Europa, uma vez que as ações promovidas pelo Governo Federal para

¹⁵³ A fase 3 do programa precisava de aprovação orçamentária do Congresso Nacional, sobretudo dado o subsídio necessário para a Faixa 1.

dinamização da economia, baseada no consumo interno e tendo no PMCMV um importante pilar, surtiram efeito, permitindo uma retomada rápida aos patamares pré-crise.

Este período possibilitou uma melhora na distribuição de renda na população, com a ampliação de programas sociais, retomada de investimentos públicos, e a ampliação dos empregos formais e do crescimento real da renda do trabalhador, o que ajuda a entender a expansão imobiliária presenciada neste período (MENDONÇA e SASHSIDA, 2012), somada à queda na taxa de juros e a expansão do crédito direcionado.

Tal ambiente propiciou que muitas famílias fossem alçadas para a classe média – faixa C e D, aumentando significativamente o mercado interno e transformando-as em mercado consumidor, inclusive no setor habitacional. Este setor em específico também se tornou mais seguro e favorável ao investimento, com medidas tomadas pelo Governo Federal a partir de 2006, como a segurança jurídica e financeira aos agentes do setor imobiliário, a resolução de gargalos administrativos e institucionais, e a ampliação do crédito imobiliário (FERREIRA, 2012), encontrando esta nova classe média com capacidade de endividamento como cliente potencial.

Todo este ambiente favorável desde 2006 propiciou uma verdadeira corrida imobiliária, fazendo com que os imóveis tivessem valorizações expressivas em um curto espaço de tempo. Especialistas apontam também a existência de uma realidade fortemente desvalorizada até 2005, o que só contribuiu para a escalada de preços (MENDONÇA e SASHSIDA, 2012). Esta realidade foi vivenciada em todo o país, em especial nas Regiões Metropolitanas. No Rio de Janeiro e em São Paulo, o preço de venda dos imóveis teve as maiores variações: respectivamente, 168% e 132% no período de janeiro de 2008 a março de 2012 (MENDONÇA e SASHSIDA, 2012).

Em 2011, já no governo Dilma (2011-2014), há o lançamento da segunda fase do programa MCMV¹⁵⁴, e em 2012, o Governo Federal ainda promoveu novas quedas da taxa de juros¹⁵⁵ e do *spread* bancário, reforçou o MCMV e desonerou os impostos ligados à indústria da construção civil, como ações contra o aprofundamento da crise.

Tais ações deram sobrevida à economia nacional até 2013¹⁵⁶, mas naquele momento já se deflagrava a preocupação dos agentes econômicos privados com a queda nos investimentos e intensificação das críticas sobre a política econômica, sobre as contas públicas e a necessidade de

¹⁵⁴ Lei Federal 12.424, de 16 de junho de 2011.

¹⁵⁵ Atingindo 7,25% aa, o menor índice registrado na história recente.

¹⁵⁶ Segundo dados do Governo Federal, o impacto econômico do PMCMV em 2012 foi estimado em 0,8% no PIB do país (Matéria do Portal Brasil Publicado: 06/04/2014). Este percentual representa praticamente 15% da participação do Setor da Construção Civil na composição do PIB, baseando-se em dados do IBGE e Banco de dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) que demonstram 6,5% para o Setor. A matéria ainda destaca a criação de aproximadamente 1,4 milhão de postos de trabalho formais, viabilizados pela superação da marca de dois milhões de unidades contratadas.

ajustes de gastos e fiscal, lançando dúvidas sobre os próximos anos. Em 2014 quando a evolução do PIB ainda registrou algum crescimento¹⁵⁷, a balança comercial fecha negativa e o país, já praticamente estagnado, envolve-se nos debates eleitorais daquele ano. Em 2015, com a reeleição da presidente Dilma, os reflexos da crise econômica e política impactam fortemente o país, lançando-o em um ambiente desgastado e palco de investigações de corrupção no governo federal, onde as disputas políticas se acirraram e, na falta de habilidade política frente ao ambiente inóspito, sem qualquer espaço coeso para reorientações, o PIB encolheu 3,8%. A crise econômica e política agrava-se em 2016, o país fica meses paralisado frente à estagnação econômica e à sórdida disputa política, em que operações midiáticas de combate à corrupção e o abandono dos partidos que compuseram a base de apoio ao governo levam a uma destituição parlamentar da presidente Dilma Rousseff.

Os problemas no plano federal tiveram reflexo também nos Estados e Municípios onde o encolhimento nas arrecadações gerou revezes nos orçamentos e investimentos públicos, literalmente quebrando alguns destes entes federados¹⁵⁸.

Na Política Habitacional, o período 2010-2016 contou com expressividade produtiva no primeiro triênio, mas também vivenciou a desestruturação completa e a paralisação da ação do Estado ao menos em 2015 e 2016. Dada a lógica imprimida pelo MCMV aos Estados e Municípios e a dinâmica produtiva vivenciada em 2011-2013, todas as ações por esses empreendidas em 2013-2014 naufragaram com a inexistência do programa em 2015 e 2016. Foi o auge e a queda de uma Política Habitacional alicerçada em um único Programa de base econômica anticíclica.

2.2.1 Ação Municipal

A ação do executivo municipal na gestão Kassab (2009-2012) foi de certa forma uma administração de continuidade do proposto na gestão Serra-Kassab, mas que frente à questão habitacional apresentou novas propostas.

As ações mais emblemáticas foram dentro do programa de urbanização de favelas, que contou com projetos de referência, em locais pontuais do município, que valorizaram a concepção do projeto arquitetônico, com a contratação de arquitetos renomados, propostas diferenciadas e investimentos

¹⁵⁷ Em valores correntes atingiu R\$ 4,37 trilhões em 2011, consolidando-se como a 7ª economia mundial, e contou com o crescimento em 2012 (1,09%) e 2013 (2,37%).

¹⁵⁸ Como verificado nos estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, estando outros em situação delicada, como Minas Gerais.

por unidade superiores aos praticados até então¹⁵⁹. Projetos premiados como o Cantinho do Céu¹⁶⁰ junto à represa Billings na zona sul, e novas unidades em Heliópolis¹⁶¹, e Jardim Edite¹⁶². Independente da discussão mais ampla sobre a aplicação dos recursos na Política Habitacional, tais projetos demonstram que para se produzir soluções com alta qualidade, com propostas realmente diferenciadas para a cidade, exige-se investimentos maiores do que os praticados.

Nesta mesma linha de intervenção de assentamentos precários, a Sehab-SP propôs em 2011 o Concurso Público RENOVA SP para seleção de propostas de requalificação urbana e habitações de interesse social para a urbanização de assentamentos precários do município. O edital apresentava 22 diferentes “Perímetros de Ação Integrada” (PAI), nenhum em área central. Os projetos não avançaram significativamente e não tiveram continuidade na administração seguinte.

Para a área central, além da continuidade de viabilização do Projeto Nova Luz, relatado no item anterior, e da fiscalização sobre os cortiços¹⁶³, a novidade proposta logo no início da gestão foi a ação habitacional através do Programa de Habitação e Requalificação do Centro – **Renova Centro**, anunciado em fevereiro de 2010, cuja meta propunha colaborar na diminuição do déficit habitacional e incentivar a reocupação do centro da cidade, com o *retrofit* de imóveis existentes. A formatação da proposta se deu em 2009, quando a Prefeitura iniciou estudo específico para o levantamento de edificações na área central em que fosse possível viabilizar a requalificação do edifício para o uso habitacional, quando foram identificados mais de 200 imóveis¹⁶⁴.

A proposta apresentada previa a desapropriação de 53 edifícios vazios, com a meta de reforma-los e assim atender 3000 famílias, destinando as unidades à famílias de até 10 SM, prevendo também a destinação para Locação Social (renda de 4 a 6 SM) de pelo menos 25% das UH de cada edifício¹⁶⁵. O cronograma de implantação do programa partia da identificação e viabilidade técnica destes 53 imóveis para que recebessem o Decreto de Interesse Social (DIS) ainda em 2010, tendo 2011

¹⁵⁹ A unidade no projeto Jardim Edite custaram R\$215 mil cada, enquanto o MCMV na época trabalhava com valores de R\$52 mil/UH (MCMV-1) e R\$ 76 mil/UH (MCMV-2)

¹⁶⁰ Projeto do escritório Boldarini Arquitetura e Urbanismo, elaborado em 2008. E executado em 2010.

¹⁶¹ Projeto do escritório Biselli Katchborian Arquitetos, elaborado em 2011.

¹⁶² Projeto dos escritórios MMBB e H+F arquitetos, com projeto feito em 2010 e a obra entregue 2013.

¹⁶³ Segundo informação de julho 2010, coletada no Habisp, entre 2005 e 2010 foram vistoriados cerca de 1814 imóveis, dos quais 1091 se enquadravam na definição de cortiço: moradia coletiva multifamiliar, constituída por uma ou mais edificações em um mesmo lote urbano, subdividida em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título. Deste universo, 280 imóveis estariam em obra para se adequarem à Lei Moura, 66 teriam sido interditados por apresentar risco aos moradores e 36 teriam sido totalmente requalificados.

¹⁶⁴ Para este estudo foi contratada a Fundação de Pesquisa em Arquitetura e Ambiente – FUPAM, fundação ligada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, sob coordenação do Prof. Dr. Fabio Mariz Gonçalves (GONÇALVES ; CALLEJAS; MINORU, 2009)

¹⁶⁵ Informações retiradas da apresentação do Programa Renova Centro. Site: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/apresentacao_programa_renova_centro.pdf acessado em: 15/02/15

e 2012 tempo para a viabilização financeira, desapropriação e elaboração de projetos para que as obras de reforma fossem executadas entre 2012 e 2014.

Uma proposta bastante ousada e que tecnicamente apresentava coerência e expectativa sobre seu andamento. Seria a retomada das experiências da virada do século, havendo efetivamente uma estruturação de programa que garantisse a habitação na região central, em que a prefeitura faria a desapropriação dos imóveis e viabilizaria as reformas e construções novas. Entretanto questões ligadas à preservação de patrimônio e principalmente os entraves jurídicos sobre a desapropriação dos imóveis não permitiram grande avanço desta proposta. Segundo levantado com a equipe técnica da Cohab-SP¹⁶⁶, a questão fundiária foi determinante sobre a viabilidade do programa, seja pela situação das matrículas dos imóveis, com pendências ou arrolados em processos jurídicos, seja pelos altos valores de avaliação e preço negociados junto aos proprietários. Os valores estimados para o programa seriam de 650 milhões¹⁶⁷ sendo que cerca de 52% eram indicados para as desapropriações¹⁶⁸, e o restante para obras e projeto.

Em abril de 2011, efetivada a compra de 3 imóveis ocorre um primeiro lançamento oficial com a apresentação do projeto do Edifício Cineasta, localizado na Avenida São João, 605, e também de outros dois imóveis: o Edifício Mario de Andrade na Rua Asdrúbal do Nascimento, 268, com estimativa de produção de 34 unidades e o Edifício Santo André na Avenida Celso Garcia, 2090 o qual produziria 30 unidades.

O edifício Cineasta, chamado de Palacete dos Artistas, uma referência à seus futuros moradores, foi desapropriado pela Cohab pelo valor R\$4,2 milhões através de financiamento da CAIXA e previa a produção de 59 apartamentos de um dormitório com metragem aproximada de 50,00m². As obras iniciaram em abril de 2012, com as moradias entregues em dezembro de 2014.

Segundo balanço apresentado por reportagem do jornal O Estado de São Paulo de 12/11/2012¹⁶⁹, no final da gestão Kassab haveriam apenas 4 dos 53 edifícios originais do programa em obra dos quais identificamos apenas dois, o Edifício Cineasta e o Edifício Mario de Andrade. Além destes, outros 13 estariam com projetos de reforma em desenvolvimento, dentre eles novos imóveis posteriormente detectados e incluídos no programa, 26 encontravam-se em fase de desapropriação e outros 20 nem sequer tiveram seus estudos de viabilidade técnica concluídos.

¹⁶⁶ Informações coletadas junto às técnicas da Cohab-SP, Nara Argiles (2012) e Cristina Brito (2013).

¹⁶⁷ Utilizando os dados apresentados chega-se a um valor médio por unidade de R\$ 216 mil/UH, calculado a partir dos valores R\$650mi e 3000famílias, dos quais menos da metade seria destinado à obra.

¹⁶⁸ O estudo de caso apresentado no Capítulo 3 também apresenta percentual parecido para o valor do imóvel na composição dos custos totais envolvidos.

¹⁶⁹ <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,apos-3-anos-so-7-predios-foram-reformados-no-centro-de-sp,959438>

Dos levantamentos feitos no final de 2016 sobre o programa, tinha-se o seguinte quadro: 6 edifícios desapropriados, sendo 5 comprados pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH)¹⁷⁰ e um comprado com recurso proveniente do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb)¹⁷¹, somando 450 unidades. Outros dois imóveis estavam caracterizados como convênios com a USP e outro proprietário, somando outras 92 unidades. Outros dois imóveis provenientes de negociação Prefeitura - INSS¹⁷² somando 180 unidades. Oito prédios com processo de desapropriação aguardando imissão na posse, que produziram 598 unidades, e outros doze com desapropriações expropriatórias que somariam 709 unidades. E por fim outros dois imóveis em estudo, contando já com Decreto de Interesse Social (DIS), que produziram 111 unidades. Esta atualização soma um total de 2140 unidades dentro do programa, com alguns imóveis destinados às Entidades¹⁷³ por meio dos Chamamentos Públicos promovidos pela Cohab durante 2015 e 2016. Dos 32 imóveis listados, 22 estão em briga judicial, ou seja, praticamente 69% do universo.

A administração Haddad (2013-2016) focou no desenvolvimento urbano¹⁷⁴ e na mobilidade urbana como prioridades, ficando a questão habitacional em um movimento de total dependência da Política Federal, preocupando-se com a aprovação de projetos, bem como aporte adicional quando necessário através do Casa Paulistana. Com a crise econômica e a diminuição dos recursos federais, há uma re-orientação coordenada com o Governo Federal de disponibilizar imóveis às entidades habilitadas no Ministério das Cidades, de âmbito local e reconhecidamente atuantes na questão habitacional, de modo a operar a única modalidade do PMCMV com orçamento para aquele ano. Em 2015 são então lançados dois Chamamentos Públicos voltados às entidades, com o intuito de disponibilizar imóveis públicos ou em desapropriação para viabilização de empreendimentos dentro do MCMV-Entidades, e em 2016 outros dois chamamentos¹⁷⁵. No total foram disponibilizados 102 imóveis, entre terrenos e edifícios, estimando-se produzir 13.416 unidades habitacionais.

¹⁷⁰ Edifício Cineasta, Edifício Mario de Andrade, Edifício Santo André, Hotel Cambridge, e Hotel Lord.

¹⁷¹ Edifício Rua da Mooca, 416.

¹⁷² Edifício Nove de Julho e José Bonifácio.

¹⁷³ Entidades é o termo utilizado pelo PMCMV para se referir às associações civis organizadas na luta por moradia, que atuam diretamente na promoção de empreendimentos. Historicamente estas associações nasceram no governo da prefeita Erundina com as ações do FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-Normal, que promoveu diversos contratos com associações para a promoção de unidades através de mutirões habitacionais.

¹⁷⁴ A cidade ganhou ações e propostas inovadoras como as do Plano Diretor (2014), IPTU progressivo, Operações Urbanas, Arco do Tietê, Arco do Tamanduateí, Corredores de ônibus, malha de ciclovias.

¹⁷⁵ O primeiro edital disponibilizou 56 imóveis entre terrenos e edifícios espalhados pela cidade, em terrenos de propriedade da Cohab-SP, Prefeitura e União, com estimativa de produzir 7.843 UH. O segundo edital disponibilizou 35 imóveis entre terrenos e edifícios espalhados pela cidade, em terrenos de propriedade da Cohab-SP, da Sehab-SP, e vários em processo de desapropriação pela Cohab, Sehab e SP Urbanismo, estimou-se produzir 4.420 UH com estes imóveis. O terceiro edital disponibilizou 6 imóveis entre terrenos e edifícios, de propriedade da Cohab-SP ou em desapropriação pela Sehab, estimando-se produzir 659 UH. O quarto e último chamamento, feito no final de 2016, disponibilizava 5 imóveis, terrenos e um edifício da Cohab ou PMSP, mas ainda alguns em negociação – estimou-se produzir 494 UH com eles. Apesar da quantidade de imóveis disponibilizados, verifica-se que grande parte ainda se encontrava em processo de negociação com proprietários, alguns sem nem mesmo possuir DIS, outros indicados em loteamentos ainda à parcelar, impossibilitando encaminhamentos práticos.

Atuando-se nesta modalidade do programa enfrentam-se problemas como o tempo de viabilização, uma vez que as entidades não possuem os mesmos recursos que construtoras ou incorporadoras, assim como a forma de análise das propostas pelo gestor também é diferenciada, como será melhor tratado no item 2.3.1.2. Deste modo, chega-se ao final de 2016 com apenas alguns projetos aprovados para estas áreas na prefeitura, sem conseguir acessar a última seleção do MCMV-E, promovida pelo Ministério das Cidades, no começo de 2016, ainda no governo Dilma.

Apenas no final de 2015, altera-se esta posição passiva frente a Política Habitacional e dependência total do programa federal. Com a ruptura política no plano federal das legendas do então prefeito e de seu então secretário da Habitação, é feita troca de comando da Sehab-SP, assumindo novo secretário promovendo uma atuação coordenada e propositiva, não permanecendo à reboque do programa federal.

É então no último ano de gestão (2016) Haddad, com o novo secretário da Habitação, que diversas ações são empreendidas, agregando novas propostas para a habitação do município, e levantando questionamento sobre o que poderia ter sido feito se esta mesma lógica e empenho estivessem presentes desde o primeiro ano de governo. Sem paralisar trabalhos em andamento e tendo uma atuação muito articulada com a Cohab-SP, em um ano foi possível retomar processos de regularização fundiária e legalização de conjuntos em escala própria de uma política, foi elaborada proposta para debate e aprovação do Plano Municipal de Habitação (PMH), com contribuições importantes e inovadoras¹⁷⁶, desenhou-se uma PPP voltada à locação social de prédios no centro, propondo aos empreendedores privados a reforma de edifícios na área central para que a Prefeitura alugasse por completo o edifício, lançamento de outros dois Chamamentos Públicos da Cohab voltados à entidades para promoção de moradia através do MCMV-E, entre outras ações.

A pasta de Desenvolvimento Urbano também trabalhou no sentido de promover a habitação. O novo Plano Diretor, além da demarcação de novas ZEIS, a criação da ZEIS 5 – voltada às iniciativas do mercado, e da criação da cota de solidariedade, destinou 30% dos recursos arrecadados no Fundo de Desenvolvimento Urbano¹⁷⁷ (FUNDURB) para aquisição de áreas para a produção de habitação social bem localizada. Foi também iniciada a implantação do IPTU progressivo¹⁷⁸ com a notificação de

¹⁷⁶ A proposta do PMH acerta e inova ao discutir a forma de provisão habitacional para a cidade, antes de estabelecer cânones operacionais, e metas numéricas e difusas.

¹⁷⁷ O FUNDURB é alimentado com a arrecadação de outorga onerosa do direito de construir. O Plano de 2014 determinou o CA igual a 1 para toda a cidade e ainda atualizou os valores da Planta Genérica de Valores, potencializando-o enormemente.

¹⁷⁸ O proprietário da propriedade que não estiver cumprindo com sua função social pode ser penalizado, conforme previsto no Estatuto da Cidade. A função primeira é a obrigatoriedade de construir e dar um uso ao imóvel, atendendo à função social que lhe cabe. Se isso não for feito, a prefeitura pode aplicar um aumento progressivo do IPTU, durante cinco anos, até o limite de 15% do valor do imóvel. Se ainda assim o proprietário não fizer nada, a prefeitura pode desapropriá-lo, pagando com títulos da dívida pública em vez de dinheiro.

1200 imóveis subutilizados na região central, além de propor um novo instrumento para intervenção no centro através do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) que chegou a demarcar área na Santa Efigênia¹⁷⁹.

2.2.2 Ação Estadual

Este período, abrange o último ano da gestão Serra (2007-2009), e dois mandatos do governador Geraldo Alckmin (2011-2014 e parte da gestão 2015-2018), tendo a ação habitacional do Estado na região central da cidade uma continuidade das ações do PAC com a finalização de 398 UH no período de 2010 a 2012 (SANCHES, 2015), além da possibilidade de parceria com o Governo Federal com aportes adicionais ao programa MCMV, através da Casa Paulista – Agência Paulista de Habitação Social (2011).

Em 2011 o governador Geraldo Alckmin lança uma nova proposta de habitação para o Centro de São Paulo, através de uma Parceria Público-Privado (PPP)¹⁸⁰: o Programa de Intervenção na Área Central (PIAC/Casa Paulista), diferentemente do Projeto Nova Luz, focava na habitação como o elemento estruturador deste processo de revitalização.

Em abril de 2012 é lançado Chamamento Público¹⁸¹ para que interessados apresentem estudos técnicos e proposta de modelagem da PPP, com objetivo de a parceria viabilizar a oferta de unidades habitacionais de interesse social tendo como pressuposto o grande número de imóveis subutilizados nessa região. Apresenta a lógica da parceria público-privada orientando a requalificação da área através desta oferta de habitação, com incrementos à qualificação dos espaços públicos, equipamentos sociais e otimização da oferta de transporte coletivo¹⁸². Defendia-se também que as intervenções propostas deveriam provocar o aumento da oferta de trabalho, do consumo e da renda na área central¹⁸³.

¹⁷⁹ Este instrumento de atuação urbanística foi criado em 2015, possibilitando à Prefeitura desenvolver estudos técnicos a fim de promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação na cidade de São Paulo, à luz das propostas de desenho urbano do Plano Diretor de 2014. Para tanto, busca dar melhor aproveitamento a terra e a infraestrutura urbana, aumentando as densidades demográficas e construtivas, bem como incentivar novas atividades econômicas, gerando empregos, bem como proporcionar a produção de habitação de interesse social e equipamentos públicos.

¹⁸⁰ De acordo com a ata da 41ª reunião do Conselho Gestor do Programa Estadual de PPP (CGPPP), ocorrida em 31 de outubro de 2011, a previsão inicial de PPP indicava a construção de 50.000 novas unidades habitacionais no Estado (ROSSETTO NETTO, 2015b)

¹⁸¹ Etapa exigida pela lei de PPP para este modelo de concessão.

¹⁸² Mais do que uma ação habitacional, o PIAC/Casa Paulista se propõe um papel reestruturador desta área central, apresentando as diretrizes técnicas para os empreendimentos atuarem como “um instrumento de política pública para a renovação urbana do Centro Expandido” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014. Anexo II p-2).

¹⁸³ Como área central o documento considera os distritos Sé e República e seus envoltórios Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Belém, Mooca, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação, e dividiu a área em 6 setores diferentes: Setor A – Ferrovia Setor Oeste, Setor B – República e Bela Vista, Setor C – Liberdade e Brás, Setor D – Indústrias, Cambuci e Mooca, Setor E – Ferrovia Setor Leste e Setor F – Indústrias Belém.

A Parceria Público-Privada teria como objeto de concessão os trabalhos e serviços para ofertar 10.000 unidades habitacionais abrangendo os serviços de projetos e obras, mediante nova implantação ou reforma de imóveis existentes; projeto e implantação de infraestrutura e de equipamentos sociais e de serviços; financiamento habitacional nas condições da HIS; gestão da carteira de mutuários; administração condominial; trabalho social de pré e pós-ocupação; incluindo a capacitação para gestão condominial e demais serviços de apoio ao adequado provimento da função moradia, além da previsão de intervenções em espaços e equipamentos públicos auxiliando o processo de requalificação.

As unidades habitacionais seriam destinadas às famílias com renda bruta mensal de até 10 salários mínimos, com no mínimo 90% (noventa por cento) das unidades habitacionais ofertadas à famílias com renda bruta mensal de até 5 salários mínimos, que comprovadamente trabalhasse na área central da cidade.

Para análise e avaliação das propostas houve a constituição de um Grupo de Trabalho, sob coordenação da Secretaria Executiva do CGPPP, que formulou a modelagem Final da PPP utilizando como referencial a proposta técnica elaborada pelo Instituto URBEM, nominalmente único participante sem estrutura jurídica de produção imobiliária – incorporadora ou construtora.

Os prazos previstos indicavam que provavelmente em 2013 haveria a concorrência, entretanto diversos questionamentos foram feitos por parte da sociedade, sobre o papel do Estado¹⁸⁴ e o empresariamento da forma adotada, o perfil da demanda a ser atendida e as possibilidades de ocorrerem processos de gentrificação e, em especial, em relação à assinatura de decreto declarando interesse social para fins de desapropriação mais de 900 imóveis na região central mapeados como vazios ou subutilizados, mas muitos ocupados e com uso. O processo foi paralisado em função de uma Ação Civil Pública. Frente a este processo, o Governo do Estado também recuou com a justificativa de aguardar a aprovação do novo Plano Diretor que estava em discussão (ROSSETTO NETTO, 2015b)

O processo é então retomado com a abertura de *Concorrência Internacional nº001/2014*, em setembro de 2014, sob a modalidade de Concessão Administrativa¹⁸⁵ do objeto pelo prazo de 20 anos. O valor previsto na operação somava 7,34 bilhões de reais proveniente da receita de vendas projetada, mais a contraprestação do governo do Estado, além de receitas acessórias. Entretanto a licitação estabelece como critério de julgamento de preço o menor valor de Contraprestação anual ofertado,

¹⁸⁴ Ver SANTORO, P. F. “O papel do Estado na PPP da Habitação de São Paulo”. ObservaSP, São Paulo. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2014/11/06/o-papel-do-estado-na-ppp-da-habitacao-de-sao-paulo/> . Acessado em 10/12/14

¹⁸⁵ [A Modalidade de] *prestação de serviços diretos ao governo, ou por ele intermediado. Nessa modalidade o setor público define o objeto e o modo da prestação do serviço e o setor privado tem liberdade para operacionalizar o serviço da forma que lhe parecer mais eficiente, ou seja, quem desenha o projeto é o setor privado, que será remunerado de acordo com o serviço prestado* (ROSSETTO NETTO, 2015b p.7)

uma vez que este valor é o proveniente do orçamento público. O edital indica um universo de 14.124 novas unidades de HIS e de HMP, contando também com serviços de trabalho técnico social pré e pós ocupação junto aos beneficiários, e gestão condominial e manutenção predial da carteira de mutuários resultante.

Algumas mudanças são feitas em relação ao Chamamento. Apesar do aumento no número de unidades total da proposta de concorrência, ocorre uma diminuição do percentual destinado às menores rendas¹⁸⁶, reflexo direto da viabilidade financeira das operações (ROSSETTO NETTO, 2015b). O Edital estabelece quatro lotes, reagrupando e excluindo alguns dos setores do chamamento. O documento da concorrência também incorpora conceitos e propostas de desenho urbano à luz do Plano Diretor 2014¹⁸⁷.

Em dezembro de 2014 ocorre então a sessão de abertura da concorrência, quando apenas uma empresa, a Canopus Holding S.A, formalizou sua proposta focada em um único dos quatro lotes, o Lote 1, abrangendo parte do bairro da Barra Funda.

Este resultado demonstra a pouca aderência que a proposta teve no setor privado, levantando dúvidas: a questão fundiária, tão decisiva no processo produtivo do setor habitacional, sobretudo na área central, certamente influenciou a não adesão privada, seja pela não apresentação dos terrenos disponíveis para HIS, seja pelos riscos financeiros dados pela valorização da terra visando a produção de HMP, mesmo com a outorga poderes de desapropriação ao cessionário; a incerteza sobre possíveis questionamentos jurídicos sobre esta própria outorga e as possibilidade reais de embates jurídicos sobre a legitimidade de desapropriação por parte do privado; as reais garantias para uma operação complexa, de longo prazo; bem como a forte possibilidade de desinteresse pelo não atendimento dos patamares de viabilidade e remuneração estabelecidos pelo mercado, sobretudo frente ao cálculo de risco mensurado pelo setor; a preocupação de se garantir as premissas de modelagem econômica para todo o período frente a um mercado em processo de valorização.

¹⁸⁶ O percentual de 90% de unidades destinadas à famílias com renda menor que 5 SM do Chamamento passa para 60% no Edital de Concorrência, demonstrando a exigência de geração de caixa para viabilizar a operação.

¹⁸⁷ Dentre as Diretrizes Gerais verifica-se a intenção de que as intervenções feitas ajudem no processo de renovação urbana, uma vez que adota boas orientações urbanísticas, também em consonância com o novo Plano Diretor (incluindo quadras abertas, ruas sem muros, comércio nos térreos, mistura de classes sociais etc.). Por se tratarem de orientações, adota-las não é obrigatório, dependendo de boas intenções projetuais da empresa concessionária.

Figura 2 – Mapa de Localização e delimitação dos Lotes – Perímetros/ Áreas de Intervenção¹⁸⁸.

Fonte: (SÃO PAULO (estado), 2014)

O Lote 1 era o de menor extensão em área (cerca de 0,5 km²), para o qual o edital previa a execução de 3.683 unidades habitacionais, localizado em trecho da Barra Funda de “cima” e de “baixo” da Linha da CPTM, delimitada pelo Viaduto Pacaembu, Rua Marques de São Vicente, Rua dos Americanos, Rua Barra Funda e Rua Brigadeiro Galvão. Do total de unidades, cerca de 15% das unidades (559) seriam destinada para a primeira faixa de renda do programa (RF1), compatível com o Faixa 1 do PMCMV, outros 15% para a faixa de renda seguinte (RF2), intermediária entre o Faixa 1 e Faixa 2 do PMCMV, cerca de 31% das unidades (1154 uh) para faixas de renda RF3 e RF4 compatíveis com a Faixa 2 do PMCMV, outros 18% (659) das unidades para a faixa RF5, compatível com a faixa 3 do PMCMV, sendo o restante – 764 unidades (cerca de 21%) para a faixa teto de até 10 SM.

Com a assinatura do contrato, em março de 2015, e o início dos trabalhos, verifica-se que a questão fundiária realmente é um problema, uma vez que até o presente momento pode-se constatar a utilização de imóveis públicos e localizados fora do perímetro original do Lote 1, objeto do contrato. Talvez situação juridicamente prevista em contrato dada a não existência de proposta para os outros lotes.

¹⁸⁸ Buscando facilitar a localização das áreas temos: Lote 1 – Barra Funda; Lote 2 – Parte Barra Funda e Campos Elísios; Lote 3 – Luz e início do Brás; Lote 4 – Brás-Belém/Mooça

O primeiro empreendimento executado, o Edifício São Caetano, localiza-se na Rua São Caetano, nº 629 no bairro da Luz, foi inaugurado em dezembro de 2016. São 126 apartamentos edificadas em terreno de 2.036m² cedido pela Prefeitura – parceira do Governo do Estado nos mesmos moldes do Casa Paulistana – com aporte de até R\$20mil por unidade em dinheiro ou terreno. Nos oito blocos de cinco pavimentos estão distribuídas as unidades de 1 e 2 dormitórios com áreas de 47m² e 57m² respectivamente, totalizando 5.700m² de área construída. Nesse primeiro empreendimento o perfil da demanda contemplou famílias de até 6 SM¹⁸⁹.

Outro empreendimento em obra, localizado entre a rua Helvétia e a Alameda Glete, é um edifício voltado a habitações de interesse social, com 91 unidades. Ainda nas proximidades da Sala São Paulo outro empreendimento encontra-se em fase de aprovação na Prefeitura, localizado entre as Ruas Helvetia, Alameda Cleveland e Praça Júlio Prestes, com previsão para 137 unidades.

O terceiro empreendimento desta área, também em aprovação na PMSP, é o terreno da antiga rodoviária da capital. Uma área com cerca de 18 mil m² que conta com interessante projeto do arquiteto Biselli & Katchborian, escolhido por concurso privado. Trata-se de um conjunto de edifícios que abrigará 1200 unidades, creche, espaço de cerca de 6mil m² para a Escola de Música Tom Jobim, além de áreas destinadas a comércio e serviços, somando quase 5 mil m². É, portanto, um empreendimento multiuso, aberto para a praça e que certamente favorecerá na recuperação desta área conhecida como Cracolândia.

Ainda reforçando a dificuldade de acessar imóveis na região de modo que permita a ação da PPP, o outro empreendimento também contou com a parceira da prefeitura, desta vez com a destinação de área de cerca de 17 mil m², que abriga Usina de Asfalto entre as ruas do Bosque e Marquês de São Vicente, com previsão de 850 apartamentos¹⁹⁰. Há ainda nesta primeira leva de projetos outro terreno disponibilizado pela prefeitura na rua dos Gusmões, e do Estado, o local disponibilizado fica entre as ruas Canindé e João Teodoro.

Além deste processo do Lote 1 da PPP, a Secretaria de Habitação do Estado realizou audiência pública em fevereiro de 2016 para execução de um segundo lote, em áreas do centro expandido, à leste do Parque D. Pedro até o viaduto da Av. Salim Farah Maluf ao longo da linha do trem. Estão previstas a utilização de áreas não operacionais da Linha 2 do Metrô e CPTM, bem como sobre algumas estações, com a estimativa de produção de cerca de 7 mil unidades habitacionais.

¹⁸⁹ Curiosamente, este empreendimento e outros em análise estão fora do limite original do Lote 1. Não foi possível verificar qual embasamento jurídico que viabiliza tal alteração, se a ausência de concorrentes, ou se a utilização de todo e qualquer imóvel destinado pela Prefeitura para a parceria.

¹⁹⁰ Segundo coluna de Leão Cerva na Folha de São Paulo em 16/08/2016. Site: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/leaoserva/2016/08/1802847finalmentetomamformaosprojetoshabitacionaisnacracolandia.html>. Acessado em: 23/09/16

2.2.3 Ação Federal

O período analisado neste item coincide com o último ano de gestão do segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010) e os governos Dilma (2011-2014 e 2015-2016), bem como o início do governo comandado por Michel Temer.

Neste período ocorre o lançamento da segunda edição do PMCMV (2011) e demais incentivos tributários para o setor, ações que mantiveram a dinâmica econômica até 2012-2013. A pujança do programa foi representativa por todo o país, mas não sem receber críticas e ponderações sobre sua lógica de estruturação e funcionamento, seus produtos e impactos (FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013; KRAUSE, BALBIM, e LIMA NETO, 2013; ROSSETTO NETTO, 2015a; SANTOAMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015). Críticas que abordaram aspectos quanto à sua implantação, aos portes dos empreendimentos e as replicações de tipologias, quanto à inserção urbana dos conjuntos e a manutenção da segregação socioespacial, quanto à concentração em poucos municípios, quanto ao grau de subsídio, quanto às soluções de projetos condominiais, quanto a adoção do Programa enquanto Política única e seus reflexos de paralisia e dependência dos outros entes federados sobre a questão habitacional, quanto à primazia do interesse privado sobre a Política Habitacional, quanto à insuficiência de processos avaliativos, entre outros.

Apesar de todas estas contribuições, o resultado concreto de tais ações é irrisório frente ao déficit habitacional. Toda a pujança do Programa Minha Casa Minha Vida não é suficiente para promover moradia na região central, apesar dos recursos adicionais do Governo do Estado que disponibilizou R\$20 mil por unidade somado ao mesmo montante ofertado pela Prefeitura, a partir de fevereiro de 2014. Enquanto isso o programa avança nas áreas periféricas e principalmente nos outros municípios na Região Metropolitana (CARDOSO, 2013).

No caso da cidade de São Paulo, Marques e Rodrigues (2013) demonstra que a produção do Faixa 1 tem localização metropolitana, concentrado em alguns municípios, sendo que as Faixas 2 e 3 tiveram ação efetiva no município, com empreendimentos da Faixa 2, mais que a Faixa 3, viabilizados também em alguns bairros da região central. Shimbo (2013) constata que no período de 2001-2010, cerca de 43% das unidades de HMP produzidas na área central foram financiadas pela CAIXA com acesso de recursos do FGTS, e acabam mantendo o modelo empresarial de ocupação da área central com a oferta de empreendimentos na sua modalidade “condomínio-clubes”.

A parceria existente entre o Governo Federal e o Municipal, fortalecida a partir de 2013, acabou por deixar a ação habitacional no município a reboque do PMCMV, também por opção política. A preocupação era garantir as aprovações dos empreendimentos e assim alcançar a meta estabelecida

pela gestão. Esta dependência do programa deixou à deriva a proposta habitacional da prefeitura quando, em 2014, o Programa foi praticamente paralisado, sobretudo os empreendimentos viabilizados pelo FAR. Com o aceno do Governo Federal de que iria direcionar os recursos existentes para empreendimentos do MCMV-Entidades, busca-se então uma reorientação das ações e um processo de destinação de imóveis para as entidades.

Segundo levantamento junto à Gihab/SP, neste período, o PMCMV-Faixa 1 teve apenas três empreendimentos contratados na região central¹⁹¹: o Conselheiro Crispiniano pelo MCMV-FAR, o Edifício Ipiranga e o Conjunto Maria Domitila pelo MCMV-Entidades. Por uma triste coincidência, estes únicos são os três tratados neste trabalho. Marques e Rodrigues (2013) já destacava que a produção paulistana do PMCMV se destinava às Faixas 2 e 3.

A dinâmica imobiliária já bastante aquecida na região central da cidade não foi apenas entrave para as produções da Faixa 1, foi concorrência também para os empreendimentos da faixa 2 e 3, que foram viabilizados apenas em bairros envoltórios do centro, com destaque para o bairro do Brás e outros eixos nas proximidades das estações da linha 3 - Vermelha do metrô em seu sentido Leste, mas principalmente ao longo das linhas 10- Turquesa, 11-Coral e 12-Safira da CPTM que acessam municípios vizinhos da RMSP (MARQUES; RODRIGUES, 2013).

A difícil situação do orçamento federal criou empasse sobre a Fase 3 do Programa que teve sua data de lançamento repetidamente adiada. Outro destaque em relação ao PMCMV 3 é a criação da Faixa 1,5 pela qual, teoricamente, parte da Faixa 2 do PMCMV 2 passa a ser viabilizada utilizando recursos do FGTS, e mantendo-se subsídio e taxa de juros¹⁹². O que se veicula, entretanto, junto aos atores envolvidos com o Programa é que, caso haja empreendimento do Faixa 1, esses estarão limitados à situação de emergência, risco ou urbanização, restando a Faixa 1,5 para a produção de fato. A criação desta Faixa adequa o Programa ao cenário de recessão do país, atuando diretamente na Faixa do Programa altamente subsidiada, dividindo-a¹⁹³.

Em comum, os dois programas habitacionais com atuação na região central, PMCMV e PPP-H, têm a sua estruturação baseada na lógica privada de mercado, acostumada a produzir o espaço construído nas cidades e às dinâmicas de valorização imobiliária e altos patamares de retorno financeiro dos investimentos. Situação que sistematicamente tem como resposta o conhecido “a conta não fecha”, tendo a área central o grande empecilho dos altos valores fundiários e as eternas

¹⁹¹ Entrevista com a coordenadora Eng. Cintia Veloso da GIHAB/SP-01, responsável pelas operações do MCMV-E em São Paulo.

¹⁹² Ver site: <http://www.minhacasaminhavidagov.br/sobre-o-programa.html> acessado em: 11/10/16.

¹⁹³ Segundo reportagem do jornal O Estado de São Paulo, a interrupção do Faixa 1 pode impactar na economia, deixando de gerar cerca de R\$70 bilhões. Site: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,incompleto-mcmv-deixa-de-gerar-r-70-bilhoes,10000063447> acessado em: 18/07/16.

expectativas de remuneração dos proprietários dos imóveis. Ao mesmo tempo em que se têm dois programas de atuação limitada, o Centro está em forte dinâmica polarizada, possui dezenas de edifícios ocupados pelos Movimentos de Moradia e outros tantos em produção pelo mercado imobiliário.

A despeito da concepção dos programas habitacionais, o mercado demonstra que não os vê enquanto ambiente de negócios e prefere aportar seu capital nos empreendimentos privados “concorrentes”, com novos lançamentos, pagando pelos terrenos valorizados e produzindo para quem pode pagar.

2.3 PMCMV

Sem o objetivo de relatar todo o programa – sua formulação, sua produção, seus impactos e entraves – tendo em vista os bons textos e trabalhos já produzidos¹⁹⁴ sobre o PMCMV, este item pontua aspectos do PMCMV-Faixa 1, e sua atuação no Centro da cidade de São Paulo, de modo a garantir a compreensão do ambiente em que os estudos de caso, tratados no capítulo 3, estão inseridos.

O programa habitacional MCMV do governo federal foi lançado em 2009 (PMCMV-1), e contou com mais duas edições, PMCMV-2, em 2011, e PMCMV-3, em 2015. Cada edição possuía uma meta física a ser alcançada¹⁹⁵, com orçamento correspondente aos percentuais específicos das três diferentes faixas de atendimento, Faixa 1 – Faixa 2 – Faixa 3¹⁹⁶. Estas faixas, vinculadas à renda dos beneficiários, contam com diferentes graus de subsídio, sendo este o aspecto inovador e determinante para o sucesso e abrangência do programa, uma vez que possibilitou, pela primeira vez, o atendimento de famílias de baixíssima renda, e transformou rendas menores em demanda solvente para a produção de mercado. Com abrangência nacional, a diversidade de realidades urbanas é atendida com o estabelecimento de valores máximos pagos para produção da unidade a partir do porte e localização do município.

¹⁹⁴ BONDUKI, 2009; ARANTES, FIX, 2009; ROLNIK, NAKANO, 2009; CARDOSO; ARAGAO; ARAUJO, 2011; FERREIRA, 2012, CARDOSO, 2013; SHIMBO, 2010; MEYER, 2014; SANTOAMORE, SHIMO, RUFINO, 2015

¹⁹⁵ As metas físicas foram de 1 milhão de unidades no PMCMV-1, 2 milhões de unidades no PMCMV-2, e também no PMCMV-3, mas com proporções diferenciadas entre as faixas das duas edições, com a última edição focando mais na produção à mercado.

¹⁹⁶ O PMCMV-3 cria a Faixa 1,5 destinada à famílias de renda pouco acima da Faixa 1, contando com subsídio direto e taxa de juros diferenciada dentro de um financiamento de 30 anos

A tabela a seguir apresenta as variações de valores para a Região Metropolitana de São Paulo e premissas praticadas pelas diferentes fases do PMCMV.

Tabela 2 – Metas Físicas e Valores de Referência Por Faixa a cada Edição do PMCMV¹⁹⁷

Meta Física

Faixa	Renda Familiar	MCMV 1		MCMV 2 *		MCMV 3 **		Valores RMSP	
		UH (m)	juros	UH (m)	juros	UH (m)	juros	Valor do Imóvel	Subs Max
Faixa 1	R\$ 1.395,00	0,4	n/a					R\$ 52.000,00	R\$ 49.400,00
	R\$ 1.600,00			1,2	n/a			R\$ 76.000,00	R\$ 73.000,00
	R\$ 1.800,00					0,5	n/a	R\$ 96.000,00	R\$ 86.400,00
Faixa 1,5	R\$ 2.350,00					0,5	5%aa	R\$ 135.000,00	R\$ 45.000,00
Faixa 2	R\$ 2.790,00	0,4	5% aa					R\$ 130.000,00	R\$ 23.000,00
	R\$ 3.275,00			0,6	5%aa			R\$ 190.000,00	R\$ 25.000,00
	R\$ 3.600,00					0,8	7,16%aa	R\$ 225.000,00	R\$ 27.500,00
Faixa 3	R\$ 4.900,00	0,2	6%aa					R\$ 130.000,00	n/a
	R\$ 5.000,00			0,2	6% aa			R\$ 190.000,00	n/a
	R\$ 6.500,00					0,2	8,16%aa	R\$ 225.000,00	n/a
Meta Física da Edição		1		2		2			

Fonte: Ferreira,2012; GOVERNO FEDERAL, Material de apresentação do PMCMV2 (2011) e PMCMV3 (2015).

* Em meados de 2012 o PMCMV 2 sofre reajustes dos limites de renda das faixas, bem como dos valores máximos por imóvel. Os valores apresentados na tabela são os reajustados

** Em fevereiro de 2017, o Governo Federal fez relançamento do MCMV 3 com as metas de 2017, subindo os limites de renda de cada faixa (Faixa 1 - não alterou, Faixa 1,5 - R\$2.600,00; Faixa 2 - R\$4.000,00; Faixa 3 - R\$9.000,00), bem como dos valores máximos por unidade (Faixa 2 e 3 - R\$240.000,00)

Tabela 3 – Previsão Orçamentária e Fontes de Recursos das diferentes edições do PMCMV

Orçamento

Fonte	FUNDO	MCMV 1 (R\$ bi)	MCMV 2 (R\$ bi)	MCMV 3 (R\$ bi)
OGU	FDS			
	FAR	25,5	63	41,2
	Outros			
FGTS	Subsídio	7,5	9,6	39,7
	Financiamento	1	53,1	129,7
Orçamento da Edição		34	125,7	210,6

Fonte: Ferreira,2012; GOVERNO FEDERAL, Material de apresentação do PMCMV2 (2011) e PMCMV3 (2015).

¹⁹⁷ A tabela foi montada com os valores estabelecidos em cada um dos períodos.

O Programa foi criado com objetivos econômicos para fazer frente à crise mundial de 2008, ignorando toda a estrutura da Política Habitacional existente até então – SNH, PLANHAB, SNHIS-FNHIS –, e elegendo a iniciativa privada como promotora, para alcançar volume e agilidade. O processo de implementação do Programa foi rápido e intenso, valendo-se das estruturas criadas para os programas habitacionais existentes até então¹⁹⁸ e da experiência do gestor e operador¹⁹⁹, bem como, segundo Cardoso (2015), dos fundos já existentes²⁰⁰, mas criados para outras finalidades.

Para facilitar o entendimento do funcionamento do Programa utiliza-se a síntese dos circuitos de viabilização dos empreendimentos por agente promotor (CARDOSO, 2013, p. 53), demonstrando o caminho de viabilização para cada modalidade, definindo os agentes e suas ações, bem como as fontes de recursos disponíveis.

¹⁹⁸ PAR, Programa de Subsídio à Habitação (PSH), Crédito Solidário

¹⁹⁹ Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal respectivamente.

²⁰⁰ Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

Figura 3 – Síntese do Circuito de Viabilização por Modalidade do PMCMV

Fonte: (CARDOSO; ARAGÃO, 2013 p.53)

Enquanto as Faixas 2 e 3 tem o empreendedor privado como agente principal da execução do programa, a Faixa 1 têm nas construtoras e entidades sociais ligadas à promoção habitacional seus promotores. Esta organização da forma de produção também gera diferenças na operação, como registra FERREIRA (2012), sendo que na Faixa 1 a produção é bastante regulamentada, com padrões

de qualidade mínimas e envolve diversos agentes operadores públicos, como prefeituras, companhias de habitação e o próprio órgão financiador, a Caixa Econômica Federal, e nas Faixas 2 e 3, de segmento econômico, o processo ocorre com maior liberdade, com os padrões de qualidade “excessivamente brandos” (FERREIRA, 2012 p.25).

O programa estabelece então uma anomalia de mercado, imóveis destinados à Faixa 1 possuem unidades iguais ou melhores do que as destinadas às Faixas 2 e 3, uma vez que para estas faixas não há exigências sobre o produto, gerando assédio comercial sobre a produção do Faixa 1. O mercado busca rebater esta questão disponibilizando empreendimentos com melhores localizações e produtos diferenciados como os condomínios clube e condomínio-fechado de casas.

Outro ponto importante levantado por ROSSETTO NETTO (2015a) é que o Programa nasce com uma meta física e um orçamento pré-determinado, verificando-se a disputa por recursos entre as faixas do próprio Programa, motivada pelos agentes econômicos que auxiliaram a formatá-lo (SHIMBO, 2010). Com a defesa de que o PMCMV seja uma Política de Estado, estes formuladores privados, defendem a perenidade do programa²⁰¹, premissa consolidada há tempos no debate habitacional, de modo a permitir aos agentes envolvidos um ambiente seguro para que haja o devido planejamentos das ações²⁰² e a consolidação do segmento de Habitação Social de Mercado²⁰³.

Esta estruturação da Política e da implantação do programa refletem sobre outros pontos. As diversas faixas, modalidades, valores por unidade, normativas, e portarias emitidas, são formas e tentativas de adaptar o programa frente à diversidade de necessidades, inclusive para a produção em área central. Sobre esta estratégia dinâmica, Loureiro, Macário e Guerra (2014) destacam que:

No PMCMV, como em outras políticas públicas, não há separação clara entre formulação e implantação, tanto em termos de atores participantes quanto em relação às decisões tomadas em seu curso, ou seja, parte do desenho da política foi redefinida no momento de sua execução como resposta do governo e da burocracia gestora às demandas sociais não contempladas, às restrições impostas por órgãos de controles e mesmo às críticas de especialistas e de movimentos sociais (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014 p.24).

Este debate remete também à necessidade de avaliação contínua dos trabalhos executados. Da mesma forma, ao fato de que não há metodologia consolidada de avaliação da Política Habitacional

²⁰¹ Declaração do vice-presidente de Habitação Popular do SindusCon-SP, João Claudio Robusti no workshop “Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e Parcerias: Gargalos e Propostas” em abril de 2013 com apresentação de estudo feito pela entidade sobre o programa.

²⁰² No entendimento do sindicato patronal, trata-se de um ambiente com legislação e tributação consolidado, contando com o financiamento e securitização por parte do Governo.

²⁰³ Denominação utilizada para unidades habitacionais social produzidas pelo mercado dentro do PMCMV (SHIMBO, 2010).

e seus programas, nem periodicidade, e retornos à elaboração e aprimoramentos – motivado muitas vezes pela efemeridade dos programas. Desta forma a evolução torna-se um processo de modificações sob demanda direta dos trabalhos em andamento, mas não se baseiam necessariamente na análise dos resultados.

Sob aspecto geral da Política Habitacional, Meyer (2014), buscando sintetizar um caminho para o avanço como sendo necessário rearticular os avanços e agilidade do MCMV como o aparato institucional já estruturado pelo SNHIS, bem como das propostas no PlanHab.

2.3.1 PMCMV-FAIXA 1 e o Centro Produção Recente no Centro de São Paulo (2009-2016)

Ao iniciar esta pesquisa, em janeiro de 2014, os programas habitacionais com possíveis atuações no Centro de São Paulo eram o PAC/CDHU, o Renova Centro, a PPP (PIAC/Casa Paulista) e o PMCMV. Destes, o PAC/CDHU estava finalizando contrato com o BID e assim terminando alguns empreendimentos. O Renova Centro apresentava-se estruturado nos 56 imóveis, mas apenas com um empreendimento executado e outros em etapa de projeto, e enfrentando grandes dificuldades frente aos processos de desapropriações dos edifícios. A PPP (PIAC/Casa Paulista) permanecia como incerteza uma vez que não havia encaminhamentos depois de sofrer Ação Civil Pública. E o PMCMV, que conseguia viabilizar alguns poucos empreendimentos atendendo as Faixas 2 e 3, mas que continuava apenas enquanto possibilidade para o atendimento de faixa prioritária do déficit habitacional (Faixa 1), ao depender da ação de promotores privados, as construtoras e as entidades sociais.

Para o atendimento da faixa do déficit, aqui defendida como ação prioritária da Política Pública, o PMCMV – Faixa 1 conta com duas modalidades diferentes: o MCMV-FAR²⁰⁴ e o MCMV-Entidades²⁰⁵ (MCMV-E), cada qual com uma normativa. Apesar disso o público alvo e os valores máximos previstos por unidade são os mesmos, assim como as especificações mínimas do produto e a fonte dos recursos que, apesar de acessarem fundos diferentes na operação, são alimentadas pelo Orçamento Geral da União (OGU).

A diferença está no agente promotor: no primeiro caso trata-se de um agente privado econômico, com atuação direta no setor da construção civil, cujo fim²⁰⁶ está na execução de obras; e no segundo, entidades de direito privado sem fins lucrativos que, excetuando as cooperativas

²⁰⁴ Nome do fundo com recursos destinados à esta modalidade – Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o mesmo que alimentava a produção do PAR. Entretanto a função de arrendamento, e a manutenção de um fundo rotativo voltado à habitação foi alterada.

²⁰⁵ Referência ao agente promotor da modalidade.

²⁰⁶ Na definição de JARAMILLO (s/data) trata-se do objetivo principal da ação, denominado como o motor do processo, um voltado à acumulação capitalista, e o outro ao valor de uso.

habitacionais, não estão inseridas na cadeia produtiva da construção civil, mas que atuam politicamente pela garantia do direito à moradia, tendo como objetivo final o valor de uso deste produto.

Independente da modalidade, o setor privado passa a ser o principal agente promotor da política, cabendo às Entidades, *Empresas Construtoras e Incorporadoras, a iniciativa de produzir, assim como o direito de tomar decisões referentes à escolha dos terrenos, tipologia do empreendimento, tecnologias construtivas, número de unidades, qualidade dos materiais, ou mesmo a faixa de renda à qual o empreendimento seria destinado* (CARDOSO, 2015. p-74). A grande diferença está na motivação de cada agente, no motor relatado por Jaramillo (s/data), com resultados diretos sobre o produto final da operação.

Como relatado, o atendimento desta faixa de renda só foi possível dado o alto valor de subsídio previsto pelo Programa, alcançando assim feito inédito dentro da Política Habitacional ao atender a menor faixa de renda da população com volume, abrangência e certa continuidade.

As exigências para o enquadramento dos beneficiários no programa são: não podem ser titulares de financiamento imobiliário ativo no país, nem serem proprietários de imóvel residencial no território nacional; não ter recebido subsídios habitacionais diretos ou indiretos com recursos da União ou dos Fundos (FGTS, FDS, FAR, FNHIS); não ter sido contemplado em programa habitacional; não ter restrições no SINAD, CADIN ou Receita Federal. Não sendo um programa baseado no crédito, não há restrição para pessoas com o nome no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) ou SERASA, problema recorrente dos programas que dependem do crédito da pessoa em sua formatação.

O valor destinado à operação, no caso de uma construtora, é o valor máximo por unidade não se limitando apenas aos custos de execução de obra. O mesmo ocorre no MCMV-E, sendo que na execução da obra a entidade pode optar por diferentes regimes de construção, sendo possível a Autogestão por autoconstrução, por mutirão ou por administração direta, ou a Cogestão através da empreitada global da obra para uma empresa construtora. Nesta modalidade, o valor máximo por unidade previsto para a faixa é possível apenas para o regime de empreitada global, ou seja, com a contratação direta de uma construtora para assumir a obra do empreendimento. Para todas as opções ligadas à autogestão há uma redução de 8% (oito por cento) do valor máximo por unidade. Para as construtoras, o processo exige capital de giro para a execução, uma vez que a remuneração do programa se dá através da medição do serviço executado, e para as entidades há o adiantamento referente à execução do próximo mês

Na composição do Investimento, o empreendimento pode contar com contrapartida dos Estados, Municípios e, no caso do MCMV-E, por parte dos beneficiários finais.

Todos os custos da operação - custos diretos de terreno, de projeto, de assessoria técnica, de administração da obra, da execução de obra, dos tributos, taxas e emolumentos relacionados, do trabalho social, inclusive da administração do banco operador - devem ser pagos pela receita do projeto, ou seja, o montante levantado através da multiplicação do número de unidades pelo valor da operação mais as contrapartidas.

Este formato que adota como referência o valor máximo para a produção de uma unidade habitacional foi estabelecido pelo PAR, devendo-se garantir: metragem quadrada mínima para a unidade²⁰⁷, o atendimento de especificações arquitetônicas mínimas como área unidade, medidas de ambientes, acabamentos, além de percentuais específicos para itens do orçamento e da operação, tais como máximo de 15% do valor para compra do terreno, 1,5%-3% destinado ao projeto, 1,5% ou 2% para o Trabalho Social, entre outros.

O valor do financiamento, o que o beneficiário irá pagar, refere-se exclusivamente ao valor de operação, o valor liberado pelo MCMV sem contrapartidas. Este valor é amortizado no prazo de 120 meses, sendo que as famílias pagam parcelas correspondentes a no máximo 15% da renda bruta familiar²⁰⁸. A diferença do valor do financiamento é assumida pelo FAR ou FDS em forma de subsídio a fundo perdido, dividido em 120 vezes.

No caso da cidade de São Paulo, os empreendimentos poderiam contar ainda com a possibilidade de aporte de até R\$20 mil por unidade através do Casa Paulista – Agencia do Governo do Estado, desde que atendida suas especificações arquitetônicas e urbanísticas, e, a partir de 2014, com aporte adicional também do município, de mesmo valor, através do Programa Casa Paulistana.

Além do subsídio direto ao beneficiário, o programa também conta com subsídio à produção através do Regime Especial de Tributação (RET), em que há a unificação de impostos federais e estaduais incidentes na produção habitacional, com a definição de um valor de 1% sobre o custo de obra para recolhimento. O Imposto Sobre Serviço (ISS) municipal é isento para o PMCMV-Faixa 1. O RET está também disponível para as outras faixas do programa, mas com valores diferenciados em 4% em incorporações.

Dentro do segmento de mercado, o formato estabelecido para o PMCMV – Faixa 1 é entendido como construção a preço de custo (ROCHA LIMA JR, 2009). NRE-Poli USP (2009) defendem que esta faixa não possui atratividade à empreendedores imobiliários, uma vez que a operação a ser efetuada é de construção a preço de custo, respeitando-se respeitar especificações mínimas do programa,

²⁰⁷ A área útil mínima estabelecida a cada edição foram: PMCMV-1 – 37,00m², PMCMV-2 – 39,00m², PMCMV-3 – 41,00m². No re-lançamento do PMCMV-3 feito em fevereiro de 2017, a área retorna para os 39,00m².

²⁰⁸ O alto subsídio para a Faixa 1 variou nas edições. No PMCMV-1 o valor percentual de subsídio chegava à quase 95%, e no PMCMV-2 e 3 este valor passou a ser algo em torno de 90%.

inexistindo margens dentro dos valores praticados. E Gregório (2013) demonstra que mesmo trabalhando a preço de custo, as margens de resultado apresentam-se negativas com variações superiores à 5% em desvios de comportamento de variáveis chaves, como o custo de construção, exigindo rigoroso sistema de monitoramento e controle dos custos na fase de construção.

Marques e Rodrigues (2013) destacam em artigo a baixa produção do MCMV-Faixa 1 na RMSP – cerca de 35% do total – quase a metade da média nacional, e atendendo apenas 7% do déficit desta faixa específica²⁰⁹. Se a representatividade na RMSP já é baixa, a produção na cidade de São Paulo também é pequena, pois verifica-se que até meados de 2015, o maior município em população do país contava com cerca de 1% ²¹⁰do total produzido na Faixa 1. Na região central então os projetos são praticamente inexistentes, reforçando o padrão periférico de produção habitacional para baixa renda. Nessa região, os autores identificam apenas produção do PMCMV-Faixa 2 e Faixa 3.

Sobre esta concorrência pesam os valores dos terrenos²¹¹ e a valorização da região central²¹², bem como do aumento de uma nova classe média com capacidade de pagamento, potencializada também pelo próprio programa. E assim, a habitação no Centro contraria os fundamentos do MCMV: *primazia da iniciativa privada envolvida em escolher quais produtos oferecer, onde implantá-los e a quem destiná-los, explorando livremente as rendas fundiárias imobiliárias.* (ANITELLI; TRAMONTANO, 2016 p.86)

2.3.1.1 PMCMV – FAR ²¹³

O PMCMV-FAR destina-se ao atendimento habitacional de famílias de baixa renda devidamente cadastradas nos municípios, que acessam unidades e empreendimentos desenvolvidos e construídos por empresas da construção civil, que passaram por processo de pré-qualificação no

²⁰⁹ O artigo ainda contabiliza para a RMSP um atendimento de 46% do déficit através do PMCMV-Faixa 2, bem como uma produção acima do déficit para a Faixa 3 do programa.

²¹⁰ Segundo entrevista com equipe técnica da CAIXA, até a referida data o município de São Paulo havia contratado 12.408 unidades, do universo de 1,6 mi do PMCMV 1 e 2 para esta faixa de renda.

²¹¹ Segundo pesquisa elaborada pelo Sinduscon-SP, CBIC e FGV, a escassez de terrenos é considerada a principal dificuldade das empresas que atuam no setor. De acordo com o presidente do Sinduscon-SP, Sergio Watanabe em notícia veiculada no jornal Valor Econômico em 29/05/2013, os grandes centros urbanos não têm conseguido viabilizar unidades na faixa I.

²¹² Um dos empreendimentos mais atuais na região é o SP New Home, na esquina da Avenida Ipiranga, com a rua do Boticário, contando com financiamento, totalizava cerca 260 unidades de 25 a 42m² e valores entre R\$ 208 mil a R\$396 mil (valores de 2014). Fora totalmente comercializado nas primeiras 3 horas de seu lançamento.

²¹³ MCMV – FAR (CAIXA ECONOMICA FEDERAL, 2011). http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx/saiba_mais.asp). Acessado em 20/05/2015, 13/10/2016.

Ministério das Cidades²¹⁴, além de serem “gericadas” na CAIXA²¹⁵. Os recursos são oriundos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) que proveem do OGU (Orçamento Geral da União), sendo não oneroso.

Pelo Programa, cabe ao Ministério das Cidades, enquanto gestor, estabelecer diretrizes e metas físicas, bem como distribuir os recursos nas unidades federativas. À CAIXA, sendo o agente financeiro, cabe a operação do programa. Aos Estados, Municípios e órgãos das administrações direta ou indireta cabe ser um facilitador à implementação dos projetos, destacando-se a “indicação das áreas prioritárias para implantação dos projetos”, a isenção de tributos, o aporte de recursos, a indicação de demanda e execução do Trabalho Social. E finalmente, às empresas do setor de Construção Civil cabe apresentar as propostas e execução dos projetos aprovados, bem como a legalização das unidades.

Dos trabalhos que analisam a produção do MCMV-FAR (FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013; SANTOAMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015), algumas constatações são recorrentes: a contradição de papéis dentro de um programa de Política Habitacional voltado à menor faixa de renda, as incongruências do Programa e as dificuldades na operação, e as estratégias desenvolvidas pelos empreendedores de modo a atuar nesta Faixa, pontuadas a seguir.

CARDOSO (2012) pondera que este formato de operação torna-se uma produção por oferta, em que as empresas construtoras formatam o projeto sob seus interesses e disponibilizam a moradia para a indicação das famílias beneficiárias pelas prefeituras, não havendo problema para o fechamento da demanda, uma vez que nesta faixa de renda o déficit é enorme. Cardoso, Aragão e Araújo (2011) comentam a participação dos Estados e Municípios, cabendo a estes auxiliar na viabilização dos empreendimentos, até mesmo com alterações nas leis:

O papel dos estados e municípios nesse modelo, passou a ser o de organizar a demanda, através de cadastros encaminhados à CEF para a seleção dos beneficiários e, ainda, o de criar condições para facilitar a produção, através da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios. (CARDOSO; ARAGAO; ARAUJO, 2011. p 6) (grifo nosso)

Esta confusão quanto à facilitação da produção acaba por proporcionar soluções simplistas e imediatas como apontado por Cardoso et al.. Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015) comprovam que

²¹⁴ Para o acesso aos recursos do programa, a construtora deve participar do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), instituindo e certificando seu processo de qualidade, pelo qual recebe nota e classificação conforme seu desempenho: Nível B, e Nível A.

²¹⁵ Este “cadastro” na realidade é uma avaliação técnica e principalmente financeira da empresa e seus sócios quanto à capacidade de assumir crédito, comumente chamado de GERIC em alusão à análise feita pela Gerencia Nacional de Modelagem de Risco de Crédito de Operações Pessoa Jurídica.

na esmagadora maioria dos casos do MCMV-FAR não há relação alguma dos empreendimentos com ações efetivas de Política Fundiária, e mesmo nos casos em que isso ocorre, Cardoso, Mello e Jaenisch (2015) afirmam que tal fato não resultou em qualquer investimento em qualidade ou melhor solução de projeto.

A falta de precisão dos agentes envolvidos acaba criando sombras e lacunas na operação, de modo que Cardoso, Mello e Jaenisch (2015) destacam seu reflexo sobre a qualidade do produto. A engenharia da CAIXA analisa o atendimento das especificações mínimas e se o orçamento está dentro dos parâmetros de mercado, não havendo verificação de qualidade ou desempenho. Tal aspecto também não é analisado pela prefeitura, cuja aprovação verifica o atendimento do Código de Obras e Edificações, bem como das legislações urbanísticas. Este sombreamento ocorre também na obra em que a CAIXA se coloca enquanto financiador, controlando cronograma e liberando medições, e verificando a utilização de materiais presentes no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H)²¹⁶, e a prefeitura quando muito fiscaliza documentações exigidas na execução.

Nesta estrutura de papeis, a Prefeitura permanece em uma situação de fragilidade e dependência do empreendedor privado, que aporta no município com um pacote pronto e na sequência argumenta sobre a deterioração financeira do valor de referência e a baixa lucratividade deste tipo de operação, assim, sob o risco de perda da proposta dada à alta concorrência intermunicipal, faz com que as Prefeituras entendam que a existência do empreendimento já é um ganho inquestionável (CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015).

Tais praticas podem ser entendidas pela dubiedade e contradição a que seus atores estão sujeitos, por um lado responsáveis por operar e facilitar a produção, fazendo o programa rodar, e de outro responsável por regular e fiscalizar. Como bem observa Cardoso (2013), o primeiro papel tem sempre suplantado o segundo.

As diferenças de presença e de produção do PMCMV nos municípios brasileiros demonstram outro aspecto relevante para a Política Pública: a participação dos atores influencia diretamente no andamento do programa. Cardoso, Mello e Jaenisch (2015) ponderam que a operação do programa, apesar da diretriz nacional, assume nuances e particularidades que dependem diretamente da atuação *in loco* dos agentes envolvidos e das articulações entre essas diferentes instâncias (municípios, empresas/entidades, Caixa), uma vez que não são estáticas e apresentam relação de interdependência, remetendo ao debate sobre Política Pública e ao papel chave da etapa de implementação da política e seus programas para o sucesso de determinada ação do Estado

²¹⁶ O PBQP-H possui listagem de empresas e materiais com comprovação de qualidade. Com este instrumento, o Governo Federal tem como objetivo organizar o setor da construção civil em torno da melhoria da qualidade do habitat e modernização produtiva.

(ROSSETTO NETTO, 2015a). Ressalta-se ainda que os resultados alcançados dependem da maior ou menor adesão ou resistência dos agentes envolvidos em sua operacionalização (CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015).

Dentro da Operação de um empreendimento algumas questões merecem destaque.

Para a viabilização de empreendimentos, a implantação dos conjuntos em áreas periféricas de modo a diminuir a incidência dos custos da terra no empreendimento é quase que um pressuposto, quando não ocorre a apropriação de ganho imobiliário na conversão de terra rural em urbana (CARDOSO 2013, LOPES; SHIMBO, 2015). O único parâmetro de urbanidade dado pelo programa, limitante para a implantação de novos conjuntos, é a existência de rede de abastecimento de água, rede de energia e asfalto. Nem mesmo a rede de esgoto e tratamento dos resíduos são entraves diretos, uma vez que o projeto pode solucionar tais questões internamente.

Shimbo (2010) relata a estratégia adotada pelas empresas do segmento, focando na padronização de projeto e produção em escala, além da introdução de novas soluções técnicas ou das opções mais racionalizadas, visando redução de custos de gestão e de execução (materiais e mão de obra). Cardoso, Mello e Jaenisch (2015) ainda acrescentam que a escala não é mais a escala do empreendimento, mas o ganho é assegurado pelo conjunto de empreendimentos. Do mesmo modo, sendo as principais empresas atuantes no programa empresas de capital aberto, Royer (2014) destaca que a lógica de atuação por elas desenvolvidas é pautada pela lógica financeira do mercado de capitais, exigindo velocidade e realizações de lucros em períodos curtos.

Da mesma forma, as soluções de projeto também buscam otimizações sob interesses da produção, mas distantes das realidades das famílias que irão morar nestes empreendimentos. A solução de condomínio dispensa a criação de cidade, minimizando perdas de terreno para usos públicos (como áreas verdes ou institucionais²¹⁷), e viabilizando a produção de um maior número de unidades habitacionais, aumentando a receita do empreendimento. Dá também aos empreendimentos um status de classe média, descolado da realidade daquelas famílias que irão morar no conjunto, gerando gastos adicionais de limpeza, manutenção e segurança, refletindo no trabalho de pós-ocupação, ao qual muitas vezes precisa solucionar situações de conflito entre os moradores²¹⁸.

²¹⁷ Diferentemente da Lei Federal 6.766/79 de Parcelamento de Solo Urbano define área mínima do lote em 125 m², e previa até 1999 o mínimo de 35% da gleba destinada à áreas públicas (sistema de circulação, equipamento urbano e comunitário, e espaço livre de uso público). O texto pós 1999 atribui definição à legislação municipal, a partir do zoneamento. Nos Condomínios estas exigências não existem *a priori*, mas legislações municipais definem exigências mínimas para área de lazer e área verde internas ao condomínio, e muitas vezes exigem o empreendedor de dispor de área destinada ao uso público, ou quando isso ocorre se dá a patamares muito inferiores do que no parcelamento (valor recorrente 5%, não maior que 10%).

²¹⁸ Esta afirmação baseia-se diretamente em Edital de licitação para contratação de Trabalho de pós ocupação em conjunto do PMCMV-Faixa 1 em município do interior do Estado de São Paulo, como mediação de conflito. Soma-se ao curioso termo de mediação de conflito, a vivência desenvolvida na Integra ao desenvolver contratos de Trabalho Social em empreendimentos do PMCMV.

Sobre o processo de operação financeira do empreendimento, nesta Faixa do Programa, Rocha Lima Jr (2009) caracteriza a modalidade como de “Construção a Preço de Custo”, entendendo ser espaço de atuação das construtoras e não de empreendedores do segmento habitacional. Porém, verifica-se que as operações exigem da empresa construtora mais que construir a preço competitivo. Exige-se a abrangência sobre todo o processo de incorporação, prospecção, concepção do negócio, formatação do programa, aprovações e então parte-se para a obra, e mesmo nesta etapa, exige-se contínua e sistemática aplicação de capital próprio de modo a dar sustentação à operação, e à defasagem orçamentária da operação dada ausência de reajuste anual dos contratos. São ações mais próximas da atuação de uma incorporadora, de modo que sob o aspecto financeiro pode-se caracterizá-la como uma contratação à preço de custo, mas a concepção do programa confere ao promotor responsabilidade sobre o todo, extrapolando esta caracterização.

Esta necessidade de aportes de recursos, desproporcionais a um processo de construção a preço de custo, somada ao propósito de retorno financeiro da empresa privada, reforça as estratégias de volume e padronização já mencionadas, quando não chegando a casos em que a estas estratégias soma-se a precarização da mão de obra e utilização de componentes e materiais de menor qualidade, como forma de viabilizar o negócio.

Outro aspecto da operação da modalidade, praticamente uma unanimidade dentre os participantes e analistas desta faixa do programa, refere-se aos prazos e dificuldades enfrentadas no processo de aprovação de projetos, seja nas prefeituras, seja na Caixa. Os prazos demandados para a viabilização de operações deste tipo exigem também aplicação de recursos no processo de modo atingir a um requisito do Programa. Esse é outro aspecto importante na implantação da Política Pública: os agentes que operacionalizam a política, sejam eles públicos ou privados, interferem na mesma, dificultando enormemente o funcionamento do programa, já no momento de gestação dos empreendimentos, ainda mais se levarmos em conta a ausência de reajustes e as mudanças de diretrizes das diversas fases do programa (DRAIBE, 2001).

Sobre a ausência de reajustes nas operações, levantam-se algumas hipóteses do ponto de vista do impacto macroeconômico do programa. A primeira hipótese refere-se ao teto orçamentário estabelecido em cada fase do programa, uma vez que estabelecido o número total de unidades por faixas, estaria garantido o respeito ao limite de recursos financeiros para cada edição. A segunda é de que o reajuste automático dos contratos, em um programa de grande vulto como o proposto e com abrangência nacional, poderia gerar por si só um fluxo inflacionário no setor que comprometeria a efetivação das metas e geraria efeito colateral prejudicial à economia. De todo modo, na ponta dos trabalhos, ao assumir a operação financeira e sua exigência de rigoroso controle, a falta de reajuste dificulta enormemente a operação do programa nesta faixa de renda.

Outro viés da operação, refere-se à demanda e ao Trabalho Social, ambos sob responsabilidade das prefeituras. Sobre a elaboração dos cadastros e a seleção dos beneficiários ocorrem questionamentos quanto à atualização do cadastro e transparência na seleção, uma vez que contam com interesses políticos (reassentamentos) e interesses particulares (beneficiamento direcionado). Nos conjuntos das grandes cidades tais escolhas geram reflexos diretos no pós-ocupação, com a comercialização de unidades, ou o aluguel, assim como da forte presença do tráfico de drogas, que transformam os novos condomínios em territórios de controle e reprodução da sua lógica de funcionamento (CARDOSO, 2015).

Cardoso (2015) ainda identifica outra inversão dentro do programa. Apesar de problemas pós-obra serem resultantes da má execução, com a utilização de materiais e mão de obra de qualidade inferior ao exigido pelo mercado, responsabiliza-se o Trabalho Social e os beneficiários sob a alegação do “mau uso” das novas construções. É certo também que o Trabalho Social desenvolvido usualmente de maneira pontual, em um curto espaço de tempo, com mudança significativa das formas de morar, não consegue mudar a cultura da população atendida de modo a inseri-las por completo na nova realidade²¹⁹.

Das ponderações apresentadas, ganha destaque a atuação do promotor privado, destacando suas estratégias na viabilização e a busca por rendimentos. As repetidas referências à este fato acaba por responsabilizar o empreendedor privado pela inoperância do programa. Os proprietários dos imóveis bem localizados também são responsabilizados pela busca do lucro imobiliário. Fica a dúvida, entretanto se dentro de um mercado tão grande e competitivo como o paulistano, a inexistência de produção na região central deve-se exclusivamente às expectativas dos proprietários de terra, e à ganancia dos construtores. Tal fato talvez encubra deficiências reais e concretas do programa e de sua implantação para atuar sobre a questão. A ausência da participação direta do governo local para auxiliar na viabilização certamente também compromete o desempenho.

²¹⁹ Cardoso, Mello e Jaenisch (2015) extrapolam e identificam problemas do programa que são atribuídas ao Trabalho Social, como a *falta de integração entre os diversos setores institucionais e esferas da federação; a falta de fiscalização e de coordenação das ações em cada município, na medida em que a Caixa possui discursos diferentes em cada situação – ora é apenas um órgão financeiro, ora se autoriza a glosar o TTS; a falta de coordenação para tomar decisões imediatas contra as invasões, venda e aluguel das unidades; a demora no pedido de reintegração de posse dos moradores em situação irregular; e, finalmente, a ausência do envolvimento da política de segurança pública, tanto estadual quanto federal, para evitar a entrada nos condomínios do tráfico e da milícia, por estarem presentes no entorno dos empreendimentos* (CARDOSO; MELLO; JAEINISCH, 2015 p-99).

2.3.1.2 PMCMV – Entidades

O PMCMV-Entidade destina-se ao atendimento habitacional de famílias de baixa renda²²⁰ organizadas em associações ou cooperativas habitacionais com experiência comprovada na área e devidamente habilitadas pelo MCidades²²¹. Dentre as modalidades do MCMV-E destacam-se a Compra Antecipada, que viabiliza a compra do terreno e pagamento de assistência técnica, e a Construção ou Requalificação de prédio habitacional. Os recursos são oriundos do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) provenientes do OGU, tratando-se de recurso não oneroso.

Segundo Manual do Programa²²², cabe à Entidade Organizadora (EO):

- Desenvolver e apresentar à Caixa projeto do empreendimento de acordo com as condições e exigências do Programa para análise jurídica, social e de engenharia;
- Orientar os associados sobre seu cadastramento e atualização no CADÚNICO²²³;
- Selecionar os associados conforme condições do programa;
- Auxiliar os associados na preparação da documentação exigida;
- Organizar os envolvidos na execução do projeto;
- Fiscalizar e acompanhar a obra;
- Apresentar documentação necessária à liberação do recurso;
- Providenciar a legalização do empreendimento perante os órgãos públicos.

Para a seleção dos beneficiários o programa estabelece três critérios de priorização para a formação da demanda: famílias residentes em área de risco ou insalubre ou que tenham sido desabrigadas; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; famílias compostas por pessoa portadora de necessidades especiais. E permite à Entidade definir de ao menos outros três critérios determinados em assembleia específica. O programa ainda reserva o mínimo de 3% das unidades para atendimento aos idosos.

Para a operação do contrato o programa exige a criação de duas Comissões: A Comissão de Representantes (CRE)²²⁴, responsável pelo acompanhamento financeiro do empreendimento; e a

²²⁰ O parâmetro utilizado é o limite máximo de renda bruta das famílias e passou por atualizações a cada edição do programa. No PMCMV-1 a renda era de R\$1.395,00, para o PMCMV-2 o limite era de até R\$1.600,00, e no atual PMCMV-3 é R\$1.800,00.

²²¹ A Portaria nº747 do Ministério das Cidades de 1º de dezembro 2014 define o procedimento e documentação para a habilitação. Além das documentações jurídicas de constituição e organização da entidade, é verificada sua experiência, indicando a capacidade de contratação junto ao Ministério.

²²² (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2014)

²²³ O CADÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais) é o banco de dados do Governo Federal que objetiva identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país para fins de inclusão em programas de assistência social e redistribuição de renda. Esta unificação da informação dos beneficiários tem importância considerável para os programas habitacionais, uma vez que é exigência de participação o não recebimento de benefício anterior.

²²⁴ A CRE é composta por no mínimo três participantes, sendo um membro dirigente da EO e dois membros que compõem a demanda do empreendimento em questão.

Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO)²²⁵ responsável por acompanhar os trabalhos técnicos. As comissões devem ter membros distintos, e devem prestar contas às famílias beneficiárias. A formação das comissões deve preceder a contratação do financiamento.

A entidade também pode optar por diferentes regimes de construção. As opções são a Autogestão por autoconstrução, por mutirão ou por administração direta, ou a Cogestão através da empreitada global da obra para uma empresa construtora. Na operação, o valor máximo por unidade para a Faixa 1 é possível apenas para o regime de empreitada global, para todas as opções ligadas à autogestão há uma redução de 8% (oito por cento).

O trabalho de Camargo (2016) demonstra a representatividade do MCMV-E dentro do Programa como um todo entre 2009 e 2015, participando com aproximadamente com 1,5% dos contratos, 1,3% dos recursos e menos de 1,2% das unidades contratadas. Quando contextualizado dentro do MCMV-Faixa 1 os números aumentam, mas mesmo assim são irrisórios – 2,3% dos contratos, 2,5% dos recursos e 1,9% das unidades. A autora ainda destaca que a meta de investimento tanto no MCMV 1 quanto MCMV 2 era de 3% dos recursos destinados para a Faixa 1.

Os empreendimentos do MCMV-E no Estado de São Paulo estudados por Jesus (2015), viabilizados até o primeiro semestre de 2014, totalizavam 44 contratos, dos quais apenas 4²²⁶ estavam fora da RMSP. Estes 40 projetos localizados na Região Metropolitana, referem-se na verdade a 26 empreendimentos, desconsiderando as divisões de fases (compra antecipada e execução de obra), bem como as divisões de lotes (seja por divisão da operação, por porte dos conjuntos ou de conjuntos viabilizados de forma única, mas contratados por diferentes entidades organizadoras). Na localização destes empreendimentos, fica claro a localização periférica dos conjuntos. Como constatado na maioria dos textos relacionados à produção do MCMV, a modalidade Entidades (FAIXA-1), até aquele momento, também não conseguiu viabilizar habitação em localizações mais centrais. Dos 26 empreendimentos apenas 8 estão localizados no município de São Paulo, sendo 2 no extremo Noroeste, 2 no extremo Sudoeste e 4 no extremo Leste.

Jesus (2015) destaca que a modalidade foi criada sob a pressão e posicionamento das entidades ligadas ao direito de moradia a nível nacional, mas sem atender por completo todas solicitações das Entidades, tendo como resultado um programa que não foi concebido para esta forma

²²⁵ A CAO não pode ser formada pelos mesmos participantes da CRE, e normalmente é formada por famílias que compõem a demanda. Sua função é acompanhar a execução de obra, a segurança, os materiais utilizados, ou o desenvolvimento do empreendimento na modalidade de compra antecipada.

²²⁶ Um empreendimento em Santos, um empreendimento em Campinas e dois empreendimentos em São João da Boa Vista.

de operação. A produção habitacional a partir de lógica associativa manteve seu papel marginal no MCMV.

Neste processo de formatação do Programa, verifica-se que a demanda pela garantia da autogestão confere-se à Entidade Organizadora o protagonismo do PMCMV, com seus ônus mais do que o bônus, aproximando da estrutura do MCMV-FAR, com o agravante de não se tratar de empresa com interesse econômico.

No MCMV-E, o agente promotor acaba por concentrar os papéis que no MCMV-FAR são da construtora (viabilização, aprovação e execução de obra) e da prefeitura (indicação da demanda e trabalho técnico social). Desses trabalhos, apenas a indicação da demanda é papel original dos movimentos de moradia, e no caso das cooperativas habitacionais tem-se uma compatibilidade maior com os objetivos e práticas próprias do agente.

De todo modo, se no caso do MCMV-FAR já se questiona a compatibilidade do agente promotor e o escopo total dos trabalhos esperados na operação, no caso do MCMV-E esta questão é gritante. Espera-se que uma associação de luta por moradia consiga responder às questões operacionais alheias a seus conhecimentos e capacidades organizacionais e financeiras, razão pela qual poucas entidades conseguem trabalhar com o programa.

Ferreira (2012) retrata bem a questão:

Os programas voltados para a autogestão estão subordinados a mesma lógica de mercado de um financiamento para um empreendimento imobiliário qualquer: as exigências em termos de documentação legal e projetos elaborados e os procedimentos para contratação são praticamente os mesmos, dificultando e até inviabilizando o acesso dos grupos populares ao fundo público;- as lideranças dos movimentos acabam por destinar grande parcela de seu tempo para vencer a burocracia estatal, sobrando pouco tempo para a formação política do grupo ou para atuar em outras frentes de luta (Ferreira, 2012: p.14)

Dos trabalhos que analisam a produção do MCMV-E (TATAGIBA, 2015; JESUS, 2015; CAMARGO, 2016), algumas constatações são recorrentes: as dificuldades na operação, a mudança de caráter do movimento do Político para o Operacional, e a indução do Programa na incorporação de práticas do mercado.

Sobre sua operação são relatados gargalos do Programa, alguns que receberam correção ao longo do processo e outros não. O acesso à terra é destacado como uma dificuldade real do processo de contratação tendo em vista que as entidades estiveram em disputa direta com o mercado

imobiliário. Como resultado os imóveis que restavam geralmente apresentavam problemas ambientais, restrições de legislação ou mesmo documentação com pendências, exigindo ações extras. Outra dificuldade real é a disputa direta na compra de terras, que além de agentes tradicionais do mercado, passou a contar com empresas de capital aberto, com volumes de recursos desproporcionais, que buscam formação de bancos de terras.

Ao mesmo tempo, cobra-se a presença e atuação dos governos municipais no acesso à terra, se não a doação de terrenos, ao menos a mediação e facilitação de compra, ou a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade na viabilização de áreas melhor localizadas. Depende, portanto, da convergência de um “ambiente” municipal favorável e estruturado, que conte com legislação urbana, instrumentos urbanísticos, interesses políticos e aparato técnico burocrático adequado (Jesus, 2015; Tatagiba, 2015). O PMCMV também não auxilia na consolidação da necessidade de uma Política Fundiária, pois o mecanismo de controle fundiário se dá pelo agente financiador através da existência de rede de água e esgoto, além de via de acesso pavimentada.

A morosidade do processo de aprovação e contratação, indicada também na modalidade do MCMV-FAR como um grande obstáculo a ser enfrentado, se mantém, chegando a ser nomeada como “uma novela” por Camargo (2016). Se essa dificuldade é relatada por quem possui conhecimento na área, equipe técnica disponível e capacidade de investimento, não é difícil de imaginar a situação das entidades. Jesus (2015) reforça ainda que quando há o processo de compra antecipada esse processo é duplamente complexo, e ao invés de agilizar parte da aprovação exige-se ultrapassar duas vezes os obstáculos, e completa: [as entidades] *“esbarram em seus próprios limites, mas também naqueles impostos pela exigência, resistência, ignorância, burocracia, preconceito, desconfiança do “corpo médio” representado pelos funcionários dos departamentos e órgãos técnicos das três esferas de governo envolvidas no processo”* (JESUS, 2015 p. 260). Tratam-se de aprovações dispersas entre diferentes entes e diferentes esferas de governo, não sendo incomum situações de resistência ideológica frente ao processo.

A participação das esferas estaduais e municipais frente ao processo são vagas e pontuais. São Paulo é a única cidade e o único Estado a proporcionar contrapartida aos empreendimentos do Faixa 1.

Como parte da Aprovação e Contratação do empreendimento outro destaque dos trabalhos de pesquisa refere-se à composição da demanda. O maior entrave descrito pelos trabalhos é o próprio limite de renda bruta da família, pois em uma cidade como São Paulo, se um casal estiver trabalhando formalmente facilmente ultrapassará o limite da Faixa 1, por pouco é verdade, mas suficiente para serem cortadas do programa.

Outro item bastante relatado pelos trabalhos é a reprodução de soluções naturais do mercado, como a criação de condomínios, usuais na classe média, mas que para essa demanda específica exige pagamentos de condomínio maiores do que as parcelas do financiamento habitacional. Outro item relacionado à aproximação das soluções de mercado refere-se à contratação de obra. Em muitos casos, depois de vivenciar histórias bastantes difíceis na contratação, já se torna um alerta para que se adote uma modelagem de empreitada global na tentativa de excluir os riscos operacionais, algo que não é garantia sucesso, como relatado no item do MCMV-FAR. Abre-se mão em geral do processo de auto-gestão.

Não sendo faixa para os promotores da iniciativa privada, os agentes públicos e as associações por vezes confundiam-se como corretores de imóveis apresentando áreas à construtoras a fim de viabilizar algum empreendimento. Imputa-se então à estes atores o ato de empreender, e mais do que empreender exige fazê-lo de forma mais eficaz uma vez que as margens de viabilização se reduzem, dificultando ainda mais o processo. Estes atores se viram atrelados a construtoras ou pseudo construtoras valendo-se da oportunidade para montagem e repasse de uma perspectiva de negócio.

Em entrevista à Jesus (2015), a professora Luciana Royer destaca outro problema da operação: *“o PMCMV- Entidades apresenta um problema de origem, pois ao trabalhar com programas de fomento da CAIXA, estruturados para empresas construtoras ou incorporadoras, demanda capital de giro, algo que as entidades não possuem”* (ROYER apud JESUS p.135).

O último ponto a destacar refere-se à alteração do papel histórico das Entidades na luta pelo direito de moradia, uma vez que ocorre um deslocamento da atuação política para uma ação operacional do programa que exige empenho e cuidados com detalhes de gestão que impedem, ou ao menos dificultam, o aprofundamento da questão política e de defesa de direitos. E mesmo nesse processo sofre-se revés como os ataques da grande imprensa frente à prática de contribuição financeira das famílias, ou mesmo de militância política como critério para atendimento, ambos permitidos pelo programa, seja na composição de contrapartida para viabilizar o empreendimento, que Camargo (2015) coloca como exigido pela operação, ou na pontuação de participação da família nas atividades da entidade (JESUS, 2015).

Frente aos poucos empreendimentos conquistados, Camargo (2016) questiona se valeu a pena abrir mão de inúmeras discussões para realizar tais contratos.

2.4 Constatações sobre o MCMV-Faixa 1. Porque não no Centro?

A formatação do MCMV estabeleceu um modelo de produção habitacional para ser replicado nacionalmente, baseado na atuação do promotor privado, adotando como parâmetro de diferenciação o valor máximo destinado por unidade produzida. Desta forma, não há como esperar que um único programa responda às diferentes demandas, de gama tão ampla, como as encontradas por todo país.

Frente às estratégias que viabilizaram o MCMV-Faixa 1 – grandes empreendimentos, replicando projetos padrão, localizados em áreas periféricas – tem-se na produção de HIS no centro de São Paulo o seu antônimo, o seu contraponto direto. Os imóveis disponíveis na região não permitem produção em escala, do mesmo modo que projetos padronizados não alcançam os potenciais legais máximos. Já a localização, e o alto valor da terra, é motivo maior da baixa incidência e inviabilidade do programa nesta faixa do programa. Apesar destes fatos, o valor máximo praticado pelo Programa é o mesmo, mas valores de projeto, terreno, produção, não os são²²⁷.

Ao analisar a produção do Programa, Rufino (2015) relata a desigualdade na sua “*performance*” em diferentes territórios, em parte, como reflexo do engajamento dos atores locais. Como a autora destaca, essa especificidade pode ser resultado de uma maior agilidade alcançada em certos territórios ou mesmo dos empecilhos verificados em outros. Para equalizar essa situação de desempenho, a autora destaca a necessidade de criar mecanismos diferenciados de apoio aos agentes.

A ausência de empreendimentos do PMCMV-Faixa 1 no Centro de São Paulo demonstra a necessidade de apoio aos agentes. E além de apoio, o programa deveria induzir a atuação dos atores, especialmente do governo local. Alavancar seu protagonismo na Política Habitacional, tendo o programa como meio. No caso específico do Centro, a viabilização de empreendimentos da Faixa 1 do Programa na região não é de simples construção de unidades, mas também acesso à terra, exigindo o reposicionamento do Poder local, tendo o Programa como componente de uma Política própria.

Ao mesmo tempo, nessa atuação é necessário entender as particularidades do Centro e o seu papel dentro da dinâmica urbana e, principalmente, discutir as perspectivas sobre ele, na concepção e na forma. Tratar a integração da Política de Habitação e da Política Urbana como pressuposto para o desenvolvimento da cidade, abrangendo as questões econômicas, mas também sociais e ambientais como tratado no item 1.4, tornando-a menos desigual e diminuindo seu impacto no meio ambiente.

²²⁷ O PMCMV-3 traz a indicação de valores diferenciados para programas de requalificação, cerca de 40% maiores. Entretanto, a impossibilidade de apresentação de projetos do Faixa 1 junto à CAIXA desde meados de 2016, não possibilitou ainda análise sobre tal possibilidade. O re-lançamento do PMCMV-3, e a promessa de edição de normativa específica no final de fevereiro de 2017, deve permitir a retomada do programa, com contratações paralisadas desde a alteração de comando no Governo Federal.

Pensar na construção de uma cidade mais humana e igualitária passa também por garantir habitação social na região central enquanto ação de democratização e de requalificação da área.

É sobre este aspecto que se quer discutir o PMCMV no centro de São Paulo. Abordar as particularidades da região central que dificultam a produção pelo Programa e discutir a participação dos atores locais de modo que o Programa seja parte de uma política global para a área. As propostas do PIAC/Casa Paulista e a PPP de locação social são experimentos que despontam como tentativas neste sentido, o PMCMV participa em um contexto mais amplo.

De modo a organizar os aspectos principais sobre a atuação do PMCMV no Centro e as particularidades da região, apresentam-se cinco pontos: o Papel dos Agentes; a Questão Fundiária; a Questão Produtiva; o Acesso à Habitação; e a Operação do Programa.

O **papel dos agentes** atenta para a estruturação do Programa, da qual destaca-se, mais especificamente, o agente promotor da ação. A estrutura do Programa confere à iniciativa privada o protagonismo da ação, cabendo aos poderes locais papel acessório de facilitador, agilizando processos, flexibilizando legislações, garantindo isenções de taxas e tributos (CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015; RUFINO, 2015). Entretanto, torna-se imperativo que a administração municipal trabalhe com o Programa como programa, e não como política.

Ao não serem responsáveis pelo Programa, as prefeituras permaneceram em uma postura passiva e cômoda, na esperança de que os empreendedores privados conseguiriam avançar na questão e, em muitos casos, chegando à desmobilizar esforços anteriores (RUFINO, 2015). Este afastamento proporcionou a isenção das decisões políticas, como a atuação frente à Política Fundiária. Inclusive a gestão do prefeito Haddad, que por opção não focou na Política Habitacional, deu apenas continuidade aos processos em andamento e permaneceu no papel auxiliar previsto pelo Programa. Mudança só efetivada após o esvaziamento de recursos do PMCMV e da alteração no comando da pasta.

Neste sentido, não dá para responsabilizar o Programa das indefinições da Política Habitacional e da inexistência da Política Fundiária a qual o município deveria ater-se.

O papel de protagonista por parte da prefeitura é fundamental para o êxito da Faixa 1. É fundamental, pois como caracterizado por Rocha Lima Jr (2009) o Faixa 1 caracteriza-se por uma obra a preço de custo²²⁸ e, como abordado por Rufino (2015), trata-se de uma compra pelo Programa. O MCidades poderia, por exemplo, assumir critérios de seleção para toda a Faixa-1, como proposto no

²²⁸ O orçamento é composto a partir dos custos diretos incidentes, prevendo um acréscimo de BDI (Bonificação de Despesas Indiretas) – de no máximo 25% do custo de obra calculado a partir dos custos SINAPI. Destes 25% adotando valores médios do acórdão do TCU para itens de Administração Central, de Seguros e Garantias, de Risco, e de Despesas Financeiras, além dos tributos incidentes para a cidade de São Paulo, resulta em uma taxa de lucro bruto entre 4,5% e 7,5% do valor de obra.

MCMV-E, de modo a propiciar esta indução e garantir atuação ativa do governo local na viabilização de empreendimentos bem localizados. Ou seja, adotar o PMCMV para o Centro deve ser entendido como forma de viabilizar a obra, e não esperar que o Programa, generalista nas soluções, resolverá todas variáveis aqui debatidas para garantir a unidade bem localizada.

A atuação do Governos Estadual também foi bastante cômoda, tratando a questão apenas como o aporte financeiro, sendo que ao longo do ano de 2016, com o vencimento do convênio entre o MCidades e a Secretaria de Habitação do Estado, nem mesmo aportes anteriormente negociados foram efetivados²²⁹.

Outro destaque quanto aos papéis refere-se à equiparação dos dois proponentes do PMCMV-Faixa 1, as construtoras e as entidades. Não há como tratar da mesma forma atores tão diferentes, nas exigências previstas, nos domínios e organizações necessárias, e mesmo ao pressupor a existência de dinheiro para fluxo de caixa para manter a obra. Por outro lado, os processos de análise e contratação são tratados de forma distintas, bem como a aplicação de recursos em grau de auditoria, dando sensação de irregularidade pressuposta. E mesmo se tratando de uma obra a preço de custo, em que foi analisado projeto e contratada execução de um produto definido, em obra muitas vezes exige-se prestação de contas do processo e não pelo produto²³⁰.

Dentro da Política Habitacional, valendo-se das Formas Sociais de Produção de JARAMILLO (s/data), esta confusão de papéis pode ser entendida a partir da mescla de interesses que o programa promove. O MCMV-FAR parece mescla da Produção Capitalista e a Produção Estatal e o MCMV-E uma mescla do Produção por Encomenda e a Produção Estatal.

Cardoso, Aragão e Araújo (2011) abordam duas outras questões, a Fundiária e a Produtiva, entre as estratégias adotadas pelas empresas na produção do MCMV, ambas contrárias às possibilidades encontradas na região central:

“Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão pré-determinados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitacional poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada.

²²⁹ No caso do empreendimento Maria Domitila, a ser tratado no item 3, foi acordado com o Estado ao longo do processo de viabilização do empreendimento o aporte para as unidades, entretanto no momento de fechamento da operação foi avisado da impossibilidade do aporte exigindo revisão do projeto e previsão de contrapartida das famílias de modo a não perder novamente anos de trabalho.

²³⁰ Situação vivenciada no projeto Ipiranga em que mesmo a melhoria das unidades (caixilharia, revestimento de fachada) devia ser avaliada, quantificada, e aprovada por fiscal da CAIXA.

O lucro imobiliário [ganho com a redução do preço pago pela terra] é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção [ganhos com a redução do custo de construção] se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias. Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. Neste sentido, buscar a ampliação da escala dos empreendimentos, o que tem como consequência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforça o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011 p.6)

A **questão referente à terra** na produção habitacional foi tratada no item 1.2.2 de modo a permitir entender a importância e a influência que este bem tem sobre o setor. Atendendo a um mercado diversificado, a disputa de acesso à terra se dá entre os diferentes segmentos e, no caso do Centro, esta concorrência pode abranger também outros usos: o comercial, o hoteleiro, os serviços, além dos segmentos habitacionais de média e baixa renda.

É neste contexto em que aparece a expressão recorrente nos processos de viabilização dos empreendimentos habitacionais: “a conta não fecha” (NAKANO 2015). Na região central esta interjeição refere-se aos altos custos de terrenos e imóveis, que aumentam os custos de produção de empreendimentos imobiliários e, no caso do PMCMV, definem sua quase total inviabilidade, ou mesmo na comparação de parâmetros financeiros da produção imobiliária voltada aos outros usos possíveis no Centro.

O valor de pagamento possível pelos imóveis é o valor de viabilidade, ou seja, a partir de uma estimativa do número de unidades possíveis de produzir tem-se a receita máxima, descontados os custos diretos e indiretos incidentes na operação, bem como o lucro estipulado pelo promotor privado. O que resta é o que se pode pagar pelo terreno ou edifício. Portanto, a baixa produção do Programa na região demonstra que o valor de referência estabelecido não permite alimentar os custos incidentes nem atender o lucro da construção ou o lucro imobiliário, não “fechando a conta”.

Com as margens reduzidas pelas exigências mínimas do Programa, a diferença de custo dos imóveis e a pouca variação nos custos produtivos, para que o terreno viabilize a remuneração de renda fundiária e a renda da construção, verifica-se que a única forma da “conta fechar” é com o terreno periférico.

Como destacado por outros trabalhos²³¹ o instrumento da ZEIS instituído no Plano Diretor de 2002 não conseguiu atuar sobre o custo da terra como imaginado. E mesmo a existência de programas para viabilizar HIS e legislação específica para este tipo de produção não conseguem controlar os valores dos terrenos centrais (Rolnik, 1999 apud TSUKUMO, 2007). A autora destaca ainda que o valor da terra varia mais em função da conjuntura econômica do que por instrumentos e mecanismos urbanísticos, mas lança-se expectativa sobre o funcionamento da cota de solidariedade²³² instituída pelo Plano Diretor de 2014.

Maricato (1999) já afirmava que “a terra é o nó”. A dependência da resolução deste nó destaca outro aspecto: a necessidade de existência de Política Fundiária consistente. O nó da terra nesta situação é ainda mais evidente dado os aspectos de localização e de infraestrutura urbana instalada, mas dentro da dinâmica de mercado também sofre com a revalorização econômica atuante nas áreas centrais, dada pelos novos empreendimentos comerciais e residenciais disponibilizados. E novamente pontua-se a necessidade de protagonismo da administração municipal frente aos processos urbanos e seus reflexos diretos sobre a questão habitacional.

A utilização do instrumento do IPTU progressivo no tempo, frente à ociosidade do imóvel, regulamentado recentemente no município, deixa uma expectativa positiva para a atuação pública no Centro e a consolidação de uma Política Fundiária no município, assim como a destinação de 30% dos recursos do FUNDURB para a compra de imóveis para fins de habitação. Tais instrumentos e recursos são determinantes na perenidade da ação e mais, sendo o imóvel um ativo e a prefeitura um ator importante no mercado, o instrumento permite ao gestor público trabalhar com inteligência dentro do mercado de terras e aproveitar os momentos cíclicos de desaceleração econômica para atuar nas baixas do mercado, formato mais preciso como destacado por Rolnik (1999).

Ainda sobre a questão fundiária, outra consideração a fazer refere-se à composição do custo da terra. Tratando-se de uma economia de mercado, o produto terra em área central, além dos seus aspectos de localização (VILLAÇA, 2001) têm outras qualidades e atributos urbanos, incorporados ao

²³¹ (SAMORA; HIRATA, 2013; CARVALHO, 2013; SANTORO; BORRELLI, 2015; GATTI, 2015)

²³² Instrumento previsto pelo PD para garantir a produção de HIS em áreas bem localizadas da cidade. O Art 112 da Lei nº 16.050/14 que aprovou o Plano Diretor Estratégico de São Paulo diz: “Art. 112. Os empreendimentos com área construída computável superior a 20 mil m² (vinte mil metros quadrados) ficam obrigados a destinar 10% (dez por cento) da área construída computável para Habitação de Interesse Social, voltada a atender famílias com renda até 6 (seis) salários mínimos, de acordo com regulamentação definida nesta lei”.

longo dos anos que justificam seu preço – infraestrutura e equipamentos urbanos, sistemas de transporte e melhorias viárias, obras e intervenções urbanas – Em que pese a discussão sobre o custo social da produção do espaço e seus reflexos na questão fundiária (PEREIRA, 1986; VILLAÇA, 2001; FERREIRA, 2011), e da apropriação econômica pelos proprietários de imóveis, o fato é que o espaço urbano no Centro apresenta qualidades que interessam sim à produção imobiliária, e que não estão disponíveis em todos os lugares da cidade, são qualidades de cidade as quais em grande parte já foram contabilizadas no custo social de produção. E assim, em uma economia de mercado, tais atributos estão contabilizados no preço praticado.

O melhor exemplo para a compreensão deste ponto é buscar parâmetros comparativos na produção de outros espaços habitacionais. A composição de custo na produção de uma unidade habitacional tradicional, em região periférica, exigiria o investimento em outros setores de modo a propiciar acesso à infraestrutura e equipamentos urbanos, qualidade na mobilidade, e com oferta de empregos para atingir a estrutura de cidade presente no Centro. Esta comparação pode ser mensurada financeiramente, a partir de metodologias específicas que auxiliam nas ponderações de tal atributos (EVANS, 1973; MASCARÓ, 1986; SILVA, SILVA, ALEJANDRO, 2016; COHAB, 2011).

Em apresentação da Sehab/SP, em Congresso Internacional de 2011 (LEITE, 2011), com estudos justificativos para o Renova Centro, foi feito um cálculo comparativo entre a produção de uma unidade habitacional no centro e outra em um empreendimento novo em Guaianazes. Ao somar os custos de produção e funcionamento da Infraestrutura Urbana, do acesso à Educação e à Saúde, de equipamentos de Cultura e Lazer, bem como de Transporte público, o custo de uma unidade periférica ultrapassava os valores de produção de uma unidade no Centro. Nesta apresentação ainda foram destacados, mas não contabilizados, itens de difícil mensuração, como a expressiva Oferta de emprego, as horas perdidas no deslocamento centro-periferia, ou os ganhos de adensamento²³³ de áreas com infraestrutura existente²³⁴, relacionando-os à dinâmica econômica existente na região central.

Silva (2007) em estudo sobre o valor dos imóveis no programa PAR destaca: “(...) a produção de HIS é viável e competitiva com relação à produção nas periferias, além de apresentar inúmeras vantagens ambientais”. Mesmo sobre a gestão urbana e seus serviços, como apresentado no item 1.4, o Centro ainda hoje apresenta déficit populacional em relação a outros períodos, há possibilidade de otimização da infraestrutura e equipamentos já instalados.

²³³ FERREIRA (2013) pondera que o aumento do preço da terra em 100% a 150%, resultam em uma variação média de apenas 15% a 20% no custo da unidade.

²³⁴ Mascaró (1996) demonstra que os custos de implantação e manutenção das redes de infraestrutura estão mais ligadas à sua extensão do que ao aumento de usuários do sistema.

Portanto, a ausência de Política Fundiária acaba por manter a comercialização à mercado nos programas de produção habitacional, seja através do próprio programa como o PMCMV, ou seja nas desapropriação à valor de mercado, efetivada depois de longas brigas judiciais. O Estatuto da Cidades garantiu ao país instrumentos possíveis de atuar na questão fundiária, que foram incluídos nos Planos Diretores de maneira automática para atender às exigências formais²³⁵. Outro destaque, refere-se à perenidade dos programas a longo prazo, de modo a estabelecer um valor de referência dentro deste mercado específico do Centro, fugindo da especulação de curto prazo. Da mesma forma, em momentos de crise econômica, a perenidade da Política Fundiária pode possibilitar boas negociações para acessar os imóveis.

A discussão frente aos custos da terra na produção de habitação social é elencada como o principal impeditivo para esse tipo de produção no Centro, entretanto não se pode perder de vista as outras variáveis dentro do processo, tratadas a seguir.

Sobre os **aspectos produtivos**, a realidade do Centro também não condiz com as estratégias utilizadas pelos empreendedores privados como frisado por Cardoso, Aragão e Araújo (2011). Os terrenos disponíveis na região central, mesmo aqueles originalmente com uso industrial, não possuem o porte das glebas periféricas que interessam aos empreendedores/construtoras, pois viabilizam apenas empreendimentos de menor porte ou até mesmo pequenos conjuntos com porte de ações de acupuntura urbana. Do ponto de vista do desenho urbano tais intervenções são bastante desejáveis uma vez que se inserem no ambiente de forma natural, sem grande impacto. Entretanto não interessam do ponto de vista econômico, uma vez que não suportam custos fixos na operação do programa, ficando mais caros, nem do ponto de vista político, por não causam o impacto visual e quantitativo tão desejados.

Mesmo se considerarmos a possibilidade de verticalização e o coeficiente de aproveitamento de terrenos na Operação Urbana Centro, incidente em parte da área de estudo, não se alcança o porte dos empreendimentos periféricos. Sob o aspecto fundiário e os valores dos imóveis praticados no Centro e na Periferia, tais ganhos também não compensam os custos e potenciais construtivos encontrados nas ZEIS periféricas²³⁶, que acabam concentrando o interesse dos promotores privados e públicos.

Outra estratégia de ganho dentro do MCMV-Faixa 1 é a padronização dos projetos (RUFINO, 2015). Tal procedimento também se mostra inviável para os terrenos do Centro. Além dos tamanhos

²³⁵ Sobre o assunto ver: (ROLNIK et. al, 2010)

²³⁶ O coeficiente de aproveitamento da Operação Urbana Centro é 6 para usos residenciais, chegando à 12-15 em processos de restauro e transferências de potenciais construtivos, enquanto das ZEIS-2, ZEIS-3 e ZEIS-5 chega-se à 4. A diferença de 33% entre os potenciais OUC-Zeis é pequena para surtir efeito produtivo sobre o PMCMV-Faixa 1.

dos terrenos, o que se verifica é a diversidade de geometria, própria de um tecido urbano antigo, bem como a sobreposição de legislações urbanísticas e de proteção de patrimônio histórico e artístico, que impossibilitam adotar tipologia padrão de modo a atingir o melhor aproveitamento do terreno.

O uso de novas tecnologias também foi utilizado por algumas empresas para alcançar as margens de viabilização nesta faixa (SHIMBO, 2010). Esta estratégia também não encontra viabilidade econômica nos casos de empreendimentos centrais dada a dificuldade de padronização na solução de projeto e a especificidade de cada imóvel, não gerando escala, nem padronização de peças de modo a garantir o desempenho dos sistemas. Um bom projeto pode alcançar uma racionalização da obra, mas um empreendimento de pequeno porte nem sempre garante as repetições necessárias nem a diminuição de perdas. Novamente uma inversão de lógica, neste caso de pré-fabricação ou da técnica produtiva em escala.

Do ponto de vista financeiro, outro aspecto de obra em áreas centrais que influencia na produção é o custo do canteiro e material. Os custos são maiores, com gastos adicionais de segurança patrimonial e de seguro de obra, devido a localização num tecido urbano consolidado, com a presença de vizinhos, além da necessidade do acondicionamento especial e entrega de materiais com restrições de tamanho de carga, horários e locais para armazenamento e carga e descarga.

Portanto, sobre os aspectos imobiliários e produtivos citados por CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011 p.6, atender a composição de lucros – imobiliário e de construção – não é possível no Centro. O primeiro pelos valores praticados no mercado da região, e o segundo porque os imóveis não possibilitam adotar a estratégias elencadas. O que fazer para cada uma delas? Para a primeira política fundiária e acesso à moradia, e para a segunda recurso suficiente para uma verdadeira produção a preço de custo.

O quarto eixo levantado refere-se ao **Acesso à Habitação**, cuja forma acesso à moradia ainda é através da propriedade, calcada em base patrimonialista adotada pelo próprio Programa, inclusive na Faixa 1, onde a taxa de subsídio é bastante alta. Contudo, tratando-se de uma faixa prioritária de atendimento do déficit, que não possui qualquer capacidade de pagamento na compra de um bem com preço tão alto, questiona-se a forma praticada. Deve ser atendida sim a necessidade por moradia e de forma ampliada, pois é deste valor de uso que as famílias precisam, e não necessariamente serem proprietárias de um imóvel²³⁷. Adotar soluções como a Concessão de Direito Real de Uso ou o aluguel

²³⁷ País nenhum consegue oferecer moradia bem localizada para população de baixíssima renda por meio da casa própria. Em Montevideu, a prefeitura repassa imóveis para cooperativas habitacionais, que os disponibilizam para as famílias com usufruto permanente. A propriedade é das cooperativas, a quem os moradores pagam cotas mensais para cobrir custos de reforma, construção e manutenção. Na Escócia, na Holanda e na Áustria, as moradias sociais são construção e manutenção. Na Escócia, na Holanda e na Áustria, as moradias sociais são propriedade de “locadores sociais” -cooperativas ou instituições

social garantem a moradia sem privatizar o investimento público, mesmo dentro de uma lógica redistributiva.

No caso do Centro esta discussão é ainda mais aguda, pois os valores dos imóveis inviabilizam a produção do MCMV-Faixa 1²³⁸, e inclui-lo dentro da operação agrava o quadro descrito acima. Por outro lado, proporcionar o acesso e não a propriedade diluí o custo do imóvel no longo prazo, garante oportunidade à uma gestão futura da habitação, bem como inibe a comercialização deste bem produzido com altos subsídios.

A questão da **Operação** envolve alguns pontos, como o Papel dos agentes envolvidos, os Procedimentos, normativas e especificações mínimas, as excepcionalizações, o fluxo de valores, e a tipologia Centro. Muitos destes pontos serão melhor debatidos no próximo capítulo uma vez que tratará de estudo de caso a partir da operação, sendo que outros estão sob expectativa da operação do MCMV-3.

O principal é certamente adotar um valor diferenciado da unidade para empreendimentos voltados à requalificação urbana, pois, como apresentado, o custo da terra urbanizada de alta qualidade é mais alto pois os empreendimentos de menor porte custam mais caro unitariamente, demandam projeto específico para o terreno, bem como a dificuldade de utilizar elementos de pré-fabricação ou padronização em escala, tornam a obra mais demorada e, portanto, mais cara.

É necessário também entender que os valores praticados no Faixa 1 tratam as operações como contratos a “preço de custo”. Entretanto, o trabalho que se exige dos promotores privados vai além dos gastos de construir, pois incluem a captação do terreno, a elaboração de estudos e projetos legais, seguidos pela incorporação do empreendimento, podendo exigir investimento financeiro para o capital de giro ou mesmo para assimilação de reajustes inflacionários do setor.

Uma particularidade da região central, a ser incorporada pelo Programa, é a produção de unidades através do *retrofit* de prédios existentes vazios ou subutilizados na área. Possuindo características diferenciadas de projeto e produção inserem-se nas excepcionalidades possíveis previstas nas normativas do Programa. Sobre esta forma de produção em específico, concorda-se em parte com a afirmação de Ferreira (2012) sobre a produção de habitação social a partir de reabilitação de edifícios. Apesar das dificuldades reais com complicações jurídicas quanto à propriedade e do alto

privadas sem fins lucrativos que as alugam para quem necessita, mobilizando subsídios públicos. ROLNIK, R. Prédios vazios, cumpra-se a lei! blog da Raquel Rolnik. URL: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/03/prediosvazioscumprasealei/> acessado em: 18/09/2015

²³⁸ Como referência dos imóveis objeto do Estudo de Caso apresentado no capítulo a seguir, temos uma variação de R\$13.700,00 a R\$ 30.000,00 por unidade no caso do Maria Domitila, adotando-se o valor venal ou o valor próximo a mercado. E valores de quase R\$ 125.000,00 por unidade a partir do valor venal do Edifício da Avenida Ipiranga. Valores expressivos que seriam somados aos valores de produção.

valor do imóvel, não se entende que haja falta de domínio técnico (tecnologia, materiais, mão de obra), mesmo porque as construções verticalizadas no Centro são predominantemente imóveis de meados do século passado e que já utilizavam em larga escala o concreto armado (DELVECCHI, 2010). Certamente este nicho no Brasil não pode ser equiparado à realidade europeia, mas ao menos não é o aspecto técnico que dificultaria a ampliação deste mercado.

Sobre este ponto em específico verifica-se que o problema não é técnico mas sim fundiário. A propriedade do imóvel é quase sempre o impeditivo para a viabilização de novos projetos de *retrofit*/reforma.

As especificações mínimas também criam limitantes para a produção na região, forçando a construção de um produto que destoa do disponível no mercado, gerando conflitos no pós-ocupação dado o assédio do mercado para a comercialização da unidade. Outras exigências são contraproducentes. O principal exemplo é que todas as unidades habitacionais do empreendimento sejam adaptáveis a pessoas com necessidades especiais, gerando cômodos com tamanhos grandes *a priori* desnecessários, quando poderiam tratar deste aspecto sobre demanda ao instituir o Programa como parte de uma Política Habitacional. Apesar de o Programa prever excepcionalização para casos de requalificação urbana, persistem as exigências até aceite por parte do MCidades.

Do mesmo modo, exigir a padronização de unidades habitacionais compostas de dois quartos, sala, banheiro, cozinha e área de serviço podem não estar de acordo com a demanda habitacional atual, ainda mais na região centro. Há necessidade de atualizar análise das características familiares desta demanda, pois verifica-se mudança no padrão de composição familiar²³⁹, que podem refletir diretamente na produção.

Retomando a discussão de produção a preço de custo, deve-se elencar então a importância do BDI (Bonificação e Despesas Indiretas) para a adequação da proposta, bem como da viabilidade dos projetos. O valor máximo de referência utilizado pela CAIXA é de 25%, sobre o valor coletado em planilha mensal por estado, do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), uma das tabelas de serviços nacionais com valores mais baixos²⁴⁰, percentual bastante diferente das incidências praticadas pelas empresas. Este valor coloca como lucro valores entre 6,16% a 8,96%, valor nominal pouco atrativo frente ao risco bastante recorrente na gestão pública brasileira.

²³⁹ O Censo Nacional do IBGE de 2010 apresenta mudanças no comportamento demográfico da população brasileira, com: a diminuição do número de filhos por mulher, a diminuição do tamanho das famílias, o aumento do número de casais sem filhos e de pessoas morando sozinhas e envelhecimento populacional. Situações compatíveis com a dificuldade de viabilizar-se unidades maiores no Centro da cidade.

²⁴⁰ Comparando o SINAPI com outras bases públicas para São Paulo, como as planilhas da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana da PMSP (SIURB/PMSP) e da Companhia Paulista de Obras e Serviços (CPOS) do Estado, verifica-se que estas têm valores unitários maiores por serviço do que o SINAPI.

Além dessa questão verifica-se na operação a necessidade constante de recursos para garantir o capital de giro necessário, valor não contabilizado no BDI.

Este debate sobre a atuação do Programa na região central da cidade de São Paulo também apresenta questões sobre a Política Habitacional em si. A principal delas é a necessidade de avaliação contínua dos trabalhos executados. Da mesma forma, não há metodologia consolidada de avaliação²⁴¹, ou ao menos não se tornou pública ou difundida, de modo a permitir análises comparativas, nem periodicidade ou revisões sistemáticas dos programas com vistas a seu aprimoramento, tudo isso somado à efemeridade dos programas. Desta forma a evolução torna-se um processo de modificações sob demanda direta dos trabalhos em andamento, mas não se baseiam necessariamente na análise dos resultados, indicando pontos concretos para serem revisados.

A outra questão sobre a Política Habitacional refere-se à tomada de decisão estratégica sobre a produção de unidades. Frente ao apresentado uma unidade localizada em área central certamente custará mais caro que em outras localidades, entretanto trabalhar com habitação no Centro propicia democratizar esse espaço da cidade, otimiza espaços com infraestrutura urbana instalada, adensa área da cidade provida de serviços que já atende uma alta capacidade, abre uma perspectiva de diminuir a expansão territorial sobre áreas ambientalmente frágeis. Trata-se de uma Política compensatória ao atender à habitação, e redistributiva ao impactar na segregação socioespacial, garantindo acesso à cidade consolidada, com a mais alta qualidade urbana.

²⁴¹ Ao longo do mestrado buscou-se metodologia de avaliação que facilitasse a avaliação do PMCMV, sobretudo visando a comparação com outros programas e períodos. Apesar de inúmeros processos avaliativos identificados para diferentes programas e períodos históricos, não foi identificada metodologia conforme imaginado. Das poucas iniciativas tem-se a proposta elaborada pela EESC-USP para o Conselho Curador do FGTS (CC-FGTS) em 2000, mas que infelizmente não acabou sendo incorporada dentro da Política Pública de Habitação, e mesmo não avaliando casos importantíssimos como o PMCMV que recebe recurso do FGTS em sua produção. Sobre a metodologia mencionada ver (ROSSETTO NETTO, 2015a)

3. CAPÍTULO 3 – ESTUDO DE CASO: EMPREENDIMENTO IPIRANGA – GESTÃO/OPERAÇÃO

A análise de estudo de casos busca elucidar e aprofundar aspectos levantados de forma geral no item 2.3. Assim, defendendo o objeto deste trabalho, o empreendimento aqui analisado é o único viabilizado pelo PMCMV-Entidades no Centro de São Paulo, já concluído.

O relato estará focado no processo de viabilização, seleção, contratação e obra do edifício da Avenida Ipiranga, um *retrofit* viabilizado pelo PMCMV na modalidade Entidades, tendo a ULCM como Entidade Organizadora (EO). Contudo, para enriquecer e aprofundar o debate sobre habitação social em região central e também sobre o Programa serão feitas ponderações utilizando outros dois empreendimentos do PMCMV-Faixa 1, também localizados no centro de São Paulo - sendo o Conselheiro Crispiniano, um *retrofit* viabilizado através do MCMV-FAR, e o outro – Maria Domitila – uma construção nova através da modalidade Entidades-FDS. Em comum, estes são os únicos três exemplares da Faixa 1 do Programa viabilizados pelo o programa no centro de São Paulo. Sendo objetos de trabalho da parceria entre a ULCM e a Integra.

Para a estrutura metodológica desta análise foram pesquisados diferentes estudos sobre a questão habitacional, avaliações de programas habitacionais, bem como análises e avaliações do PMCMV (JARAMILLO s/data; FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013; CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015; SANTO AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015; ROSSETTO NETTO, 2015a). Tais trabalhos abordam diferentes aspectos na avaliação, como Formas Sociais de Produção (JARAMILLO, s/d); sobre o PMCMV (FERREIRA, 2012 e CARDOSO, 2013); avaliações de Produto, Processo e Impacto (ROSSETTO NETTO, 2015a), e Projeto, Inserção Urbana, Demanda, Gestão, Qualidade, Técnica e Tecnologia, Trabalho Social, Arquitetura do Programa (CARDOSO, 2013; FERREIRA, 2012; SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO; 2015). Optou-se entretanto, em utiliza-los como referências de modo a assegurar a abordagem dos pontos principais de análise, e apresentar o estudo de caso em uma narrativa cronológica, facilitando o entendimento dos percalços deste trabalho, e nesta trajetória abordar aspectos analíticos dos empreendimentos de referência, destacando as particularidades dos projetos ou as generalidades estabelecidas pelo programa.

Nos relatos e ponderações deste capítulo, as ações são usualmente apresentadas no plural, uma vez que o sujeito principal da execução é a ULCM, mas que dada a parceria de longa data com a Integra e o grau de abordagem técnica exigida pelo Programa, a tomada de decisão foi usualmente feita em diálogo aberto entre os dois agentes. Salvo questões específicas como a indicação de demanda, autorização e pagamento das contas, ou a decisão com exigências sobre a responsabilidade técnica, o restante foi decidido em conjunto. Por este motivo, de modo geral, na apresentação

subentende-se que o sujeito de cada ação, quando não especificado literalmente, refere-se às entidades parceiras ULCM e Integra.

Sistematizando o percurso a ser analisado, apresenta-se abaixo as etapas que compõem a realização dos empreendimentos e as ações que as integram:

A. Viabilização²⁴²

a.1 Estudo de Viabilidade

- Prospeção – Negociação do Imóvel; (Documentação / valores)
- Análise de viabilidade Técnica e Financeira; (Normas Urbanísticas e do Programa Habitacional, estimativa de custo da obra e número de unidades, e adequação técnico-construtiva)
- Análise de viabilidade do terreno/imóvel - CAIXA
- Estudo Preliminar de Arquitetura (Levantamentos + Propostas – validação/ajuste do Estudo de Viabilidade)
- Negociação do Imóvel; (Opção de Compra – Promessa de compra e venda)

a.2 Enquadramento

- Ante projeto de Arquitetura (confirmação do número de UH – aprovação nos órgãos competentes – Pref/Bombeiros/Graprohab/Patrimônio e Conservação, etc)
- Análise Prévia da CAIXA – Peças Técnicas e Documentos da Entidades.
- Análise Jurídica (entidades e Terreno)
- Projetos Legais
- Análise da Engenharia (peças técnicas e aprovações)
- Análise Social (PTTS e Indicação da demanda)
- Orçamento de Obra (Valores, incidências, composições)

a.3 Seleção e Contratação

- Enquadramento do empreendimento pela CAIXA;
- Encaminhamento para Seleção do MCidades;
- Contratação da Obra;

²⁴² Esta etapa engloba as etapas de Contratação da Caixa Econômica: Análise Preliminar da Proposta, análise da Proposta, Seleção da Proposta e Contratação.

B. Execução de Obra

- Projeto Executivo
- Planejamento de Obra
- Obra (Controle, Orçamento, Contabilidade da Obra/Entidades)
- Trabalho Técnico Social
- Legalização do empreendimento

C. Pós-Obra

Para entendimento e reconhecimento acerca dos projetos que serão mencionados neste estudo de caso apresenta-se a seguir um breve relato de cada um dos projetos.

O **projeto Conselheiro Crispiniano** trata-se da Reforma e Mudança de Uso, de Comercial para Residencial Categoria HIS, de edifício localizado à Rua Conselheiro Crispiniano, 119/125/131 – Centro, demarcado como ZEIS 3 pelo PD de 2002. Segundo registros da PMSP, a data de construção do edifício é o ano de 1959. De propriedade do INSS, foi utilizado como repartição pública até o final da década de 1990, permanecendo então vazio. A primeira abordagem ao imóvel foi feita no começo dos 2000, havendo ocupações rápidas. Em 2003 o Pró-Centro iniciou conversas com a ULC e o INSS, mas sem avanços práticos. Em 2005-2006 o Ministério das Cidades busca negociação com o INSS, visando a destinação do imóvel para produção habitacional, e se efetivam com a compra do imóvel pelo FAR em 2011, e seleção de Entidade para indicação de demanda²⁴³. Apesar de se tratar de um empreendimento MCMV-FAR, toda a negociação e viabilização foi feita pela Entidade, resultando em tratativas com o Ministério das Cidades para indicação de demanda vinculada ao movimento social organizado, tendo comprovação de vínculo com o imóvel seja na ocupação ou no trabalho na viabilização de moradia. O processo de viabilização iniciou-se em 2010, tendo sua contratação efetivada em 2013, com obra iniciada no mesmo ano. O prédio está implantado em terreno com 322,50 m² e a edificação possui 3.860,70 m² sendo 14 pavimentos, sendo Térreo+13 Pavimentos com 3 Tipos + Ático. Foram viabilizadas 72 UH com metragens variando entre 30,00m² e 49,97m², tendo sido inaugurado em junho de 2016, após período de 5 meses de ocupação oportunista por dissidência de outro movimento de moradia quando estava a um mês de ser entregue em novembro de 2014, e 6 meses de nova reforma. Na contratação, a operação contou com os recursos do MCMV (R\$76 mil/UH) e aporte do Governo do Estado através do Casa Paulista (em torno de R\$10 mil/UH). Por conta da invasão ocorrida e a necessidade de reforma da reforma original a Prefeitura acabou por aportar recursos do Casa Paulistana (R\$ 566.294,06 em torno de R\$7.8 mil/UH).

²⁴³ Portaria n°355, de 29 de julho de 2011, da Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades.

Figuras 4, 5 e 6 – Conselheiro Crispiniano – Fachada principal antes da reforma, ambiente interno antes da reforma, e processo participativo com as famílias no Trabalho Social.

4 (Foto: Integra Desenvolvimento Urbano)

5 (Foto: Integra Desenvolvimento Urbano)

6 (Foto: Integra Desenvolvimento Urbano)

Figura 7 – Conselheiro Crispiniano: Vista da sacada do 13º andar para o Teatro Municipal

(Foto: Integra)

Figura 8 – Conselheiro Crispiniano: Corte Transversal e indicação de pavimentos

Fonte: Integra

Figura 9 – Conselheiro Crispiniano: Projeto arquitetônico – Pavimento Tipo 1° - 10º andar

Fonte: Integra

Figura 10 – Conselheiro Crispiniano: Tipologias

Apto A.

Apto B

Apto F

Fonte: Integra

Figura 11 – Conselheiro Crispiniano: Inauguração – Fachada Principal

(Foto: SECOM – autor: Fabio Arantes)

Figura 12 – Conselheiro Crispiniano: Inauguração – Apartamento Reformado

(Foto: SECOM – autor: Fabio Arantes)

O **projeto Avenida Ipiranga** também se trata de Reforma e Mudança de Uso, de Comercial para Residencial Categoria HIS, de edifício localizado à Avenida Ipiranga, 1225/1235 – Santa Efigênia. Segundo registros da PMSP, o projeto de autoria do Arq. Eduardo Augusto Kneese de Mello foi aprovado em 1965, tendo sido o Habite-se do edifício emitido em 19 de novembro de 1969. Adquirido pela União Federal em 01 de abril de 1970, para ser utilizado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, abrigando as 23 Juntas de Conciliação e Julgamento da capital²⁴⁴, ali permanecendo até o início dos anos 2000 quando foi transferido para o Fórum da Barra Funda. A primeira abordagem ao imóvel foi feita em 2007, com negociações iniciadas junto à Secretaria do Patrimônio da União em São Paulo (SPU-SP). O processo de viabilização iniciou-se em 2009, com a doação do imóvel à Entidade, tendo sua contratação efetivada em agosto de 2014, com obra iniciada no final do mesmo ano. O prédio está implantado em terreno com 520,00 m² e a edificação possui 7.123,00m², 18 pavimentos, sendo Subsolo, Térreo, Mezanino, 15 Pavimentos com 3 Tipos, mais Ático. Foram viabilizadas 120 UH com metragens variando entre 24,47m² e 46,21m², através do MCMV-Entidades, com inauguração marcada para março de 2017. Na contratação, a operação contou com os recursos do MCMV (R\$76 mil/UH) e aporte do Governo do Estado através do Casa Paulista (em torno de R\$20 mil/UH). Por conta da redução do repasse federal e consequente extensão do cronograma a Prefeitura acabou por aportar recursos do Casa Paulistana (R\$ 465.301,55 em torno de R\$3,9 mil/UH).

Figuras 13 e 14 – Avenida Ipiranga: Fachada Principal e Espaço Interno antes da reforma

13 (Foto: Integra)

14 (Foto: Integra)

²⁴⁴ Fonte: <http://www.trtsp.jus.br/acessibilidade/232-institucional/gestao-documental/17947-historico-da-justica-do-trabalho-e-trt-da-2-regiao>

Figuras 15 e 16 – Avenida Ipiranga – Trabalho Social – Processo participativo no projeto e
Visita no Ed. Joaquim Carlos – discussão de condomínio

15 (Foto: Integra)

16 (Foto: Integra)

Figuras 17 – Avenida Ipiranga – Vista para Ed. Martinelli e Altino Arantess

(Foto: Integra)

Figuras 18 – Avenida Ipiranga – Corte Transversal e indicação de pavimentos

Fonte: Integra

Figura 19 – Avenida Ipiranga: Projeto arquitetônico – Pavimento Tipo 2° - 10° andar

Fonte: Integra

Figura 20 – Avenida Ipiranga: Tipologias

Fonte: Integra

Figura 21 – Avenida Ipiranga: Fachada Principal reformada

(Foto: Integra)

Figura 22 – Avenida Ipiranga: Vista Interna Apartamento

(Foto: Integra)

Figura 23 – Avenida Ipiranga: Vista Interna Apartamento

(Foto: Integra)

Figura 22 – Avenida Ipiranga: Vista Interna Salão de Festa

(Foto: Integra)

O **projeto Maria Domitila** é execução de edificação nova em terreno localizado à Rua Maria Domitila, 228 e Avenida Rangel Pestana, 1075 – Centro, demarcado como ZEIS 3 pelo PD (2002). O imóvel que abrigou galpões é de propriedade da Previdência desde 1979²⁴⁵, possivelmente fechado desde de então. A primeira ocupação da ULCM no terreno foi em 2000, juntamente com uma leva de ocupações empreendidas pelos Movimentos de Moradia, com outras ocupações quase todos os anos, com destaque para 2004, 2007 e 2011. O processo de viabilização iniciou-se em 2003, através do PAR e somente em 2008 um chamamento público para a execução da obra feito pela CAIXA, que resultou vazio. Nunca abandonado, o projeto ressurgiu em 2009 com o MCMV-FAR²⁴⁶, mas acabou passando pela primeira fase do Programa, pela transição da primeira-segunda fase, alterado para a segunda, sendo contratado na transição da segunda fase para a terceira em julho de 2016. A última versão do edifício, implantado no estreito terreno com 2.392,50 m², possibilitou edificação com 14.608,58 m², com trechos variando entre 17 e 11 pavimentos, sendo um térreo demais pavimentos tipo (3 Tipo), além do Ático. Serão viabilizadas 245 UH com duas tipologias uma de 41,21m² e outra de 41,90m², tratado como MCMV-FAR, em seu período de Contratação, dada as características do empreendimento conseguiu-se a migração para o MCMV-Entidades, com as obras iniciadas em janeiro 2017. Na contratação, a operação contou com os recursos do MCMV (cerca de R\$83 mil/UH – MCMV 2-transição), aporte da Prefeitura com recursos do Casa Paulistana (R\$20 mil/UH), e dada a desistência do Governo do Estado em aportar recurso, para viabilizar a contratação as famílias tiveram que assumir aporte do valor máximo previsto de 3% da operação (R\$3,2mil/UH).

Destes empreendimentos presentes no estudo de caso, dois são casos de *retrofit*, demonstrando a representatividade que o tipo de intervenção, e sua importância ambiental. O terceiro empreendimento, construção nova, encontra-se em bairro envoltório com verticalização menos consolidada.

Figuras 23 e 24 – Maria Domitila: Vista Interna Salão de Festa

23 (Foto: Integra)

24 (Foto: Integra)

²⁴⁵ Fruto de possível processo judicial, há averbação em matrícula com data de 1979 em nome do IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social) e transmitido ao INSS em 1992.

²⁴⁶ O terreno do Maria Domitila estava na mesma listagem da portaria 355 do Conselheiro Crispiniano.

Figuras 25 e 26 – Maria Domitila: Implantação e Pavimento Tipo 1°-10°andar

Fonte: Integra

Figuras 27 – Maria Domitila: Tipologia

Fonte: Integra

Figuras 28 – Maria Domitila: Vista Lateral

Fachada Oeste

Fonte: Integra

Figuras 29 – Maria Domitila: Vista – maquete eletrônica

Fonte: Integra

Figuras 30 – Localização Empreendimentos Estudo de Caso

Fonte: Autor

3.1 Viabilização

A fase de viabilização aqui denominada engloba todas ações necessárias para se atingir a fase de obra, momento em que ocorre a materialização de todo trabalho desenvolvido até então, produzindo efetivamente novas moradias. É portanto, a etapa que se encerra com a assinatura do contrato do empreendimento junto ao agente financiador.

A opção por apresentar todos os trabalhos desta fase como viabilização demonstra a proximidade que todo este processo possui com uma operação convencional do mercado imobiliário, pois trata-se de investimento de tempo e recursos cuja certeza de sucesso não está garantida. Mesmo dentro da modalidade existente para o MCMV-Entidade de compra antecipada, para a compra do imóvel, o que se nota é o acréscimo de trabalho e exigência pelo gestor do programa (JESUS, 2015), uma vez que já há investimento público para algo que ainda não se materializa, desencorajando e dificultando ainda mais este processo moroso.

Didaticamente apresentaremos a etapa de viabilização divididas em 3 momentos consecutivos: Estudo de Viabilidade, Enquadramento, e Seleção e Contratação. Os dois primeiros momentos de certa forma não são estanques, havendo sobreposições dada as características de cada empreendimento e exigindo grande interação de trabalho da Entidade e Assessoria Técnica com o operador do programa (CAIXA ou Banco do Brasil). Já o terceiro momento é de competência do gestor do programa – Ministério das Cidades e sua interação formal com o agente operador.

a.1 Estudo de Viabilidade

O momento do Estudo de Viabilidade é a etapa inicial do processo de realização de um empreendimento, e como qualquer empreendimento imobiliário esta etapa do MCMV trata da equalização de diferentes parâmetros presentes na operação de modo a garantir o atendimento das questões financeira, técnicas, jurídicas. A impossibilidade de atendimento de algum destes quesitos já inviabiliza o prosseguimento dos trabalhos. Claro que a primeira abordagem das variáveis é feita mais superficialmente detectando situações de difícil solução, na perspectiva de resolução futura dos problemas levantados. Não se espera que as questões estejam resolvidas, mas que sejam passíveis de o serem.

No caso do movimento de moradia este limite de passível e possível é na verdade um tanto fluido, pois depende da luta e das articulações sobre as quais garantem calcar etapas na solução dos problemas. Deste modo, a militância extrapola questões práticas ou imediatas de viabilização de um empreendimento habitacional, com interesse no valor de uso da moradia, e só por isso que é possível empreendimentos como o Maria Domitila que passou 16 anos nas etapas de viabilização e contratação.

O Estudo de Viabilidade pressupõe a prospecção e negociação do imóvel, e o estudo de viabilidade Técnica e Financeira, partindo de expectativas iniciais, e abrangendo a situação documental do imóvel, suas possibilidades/potencialidades de uso, e o seu enquadramento em programa ou linha de financiamento.

A prospecção e negociação do imóvel no município de São Paulo é o trabalho mais difícil e determinante no processo de viabilização do empreendimento, sobretudo dentro da Faixa 1 do PMCMV, como relatado em item anterior, e mais ainda no caso de empreendimentos de HIS em área central da cidade. O nó da terra não permite fechar a conta dentro do Programa. Esta ação, portanto, é determinante para iniciar um sonho, uma expectativa de novas moradias, só sendo possível com o envolvimento direto dos entes federados de modo a disponibilizar imóveis sem custos incidentes na operação²⁴⁷. Este pressuposto é imperativo na viabilidade financeira do empreendimento.

Esta realidade era outra no início do século através do PAR-Reforma, em operações em que os valores estipulados pelo programa viabilizavam a compra do imóvel, bem como sua reforma. A valorização ocorrida no setor imobiliário na segunda metade da década passada acabou por inviabilizar

²⁴⁷ Como relatado, as ocupações feitas pelos movimentos possuem caráter político na defesa da garantia de moradia em área central. A forma mais direta de sensibilizar o diálogo com os gestores públicos. Ao mesmo tempo, no início do século até 2005 foi possível viabilizar através do programa vigente (PAR-CEF) a compra e a reforma de edifícios.

esta solução, mesmo através do PMCMV que apresentava valor nominal maior que os do PAR, como pode ser observado nas tabelas do item 3.5, tais recursos estiveram circunstanciados à obra.

A possibilidade de acesso a este suporte de forma não onerosa, ou sob diferentes condições de mercado não significa a garantia de seu uso, uma vez que é necessário também que este esteja liberado documentalmente. Além deste aspecto, para a produção, outros aspectos são analisados, como as legislações e normativas urbanísticas que impactam diretamente nas possibilidades de utilização do imóvel, e com reflexo direto sobre o empreendimento uma vez que o Programa estabelece remuneração por número de unidades produzidas.

Para esta aferição temos situações diferentes para os casos de edificação nova ou *retrofit*. No primeiro caso, o Estudo de Viabilidade Técnica e Financeira do projeto baseia-se em um estudo de massas baseado em cálculos de aproveitamento do terreno e referências de projetos arquitetônicos, gerando a partir de custos estimados de construção, conforme característica, estimar de maneira razoável as possibilidades frente àquele terreno. Já no caso de *retrofit*, esta etapa, definida por YOLLE NETO (2006) como Estudo Técnico-Econômico Preliminar, parte-se para a elaboração de estudos preliminares que demonstrem o aproveitamento dos espaços a partir da sua situação física existente, dada pela solução arquitetônica e estrutural do prédio que, a depender da tipologia do edifício, influenciam mais ou menos no aproveitamento do imóvel para a produção de unidades. Quando a tipologia do edifício é mais próxima do uso habitacional pretendido – hotel ou residencial – esta verificação de aproveitamento torna-se mais simples. Estes diferentes métodos permitem um cálculo inicial da receita possível, contudo, apenas uma análise visual sobre o estado de conservação do imóvel, e o desconhecimento neste momento de muitas outras variáveis incidentes no custo, acabam por gerar um grau de precisão bem menor na estimativa dos gastos quando comparado à viabilidade de uma edificação nova²⁴⁸.

O trabalho mencionado acima faz parte do papel da Assessoria Técnica, profissionais da área de arquitetura, engenharia, ciências sociais e jurídico que acompanham a Entidade no processo de promoção de moradias. Apesar de todo este trabalho produzido pela assessoria técnica o programa não prevê qualquer oficialização deste agente na etapa de viabilização e seleção. Este processo só é formalmente efetivado a partir da contratação, e a depender da modalidade escolhida na execução da obra. Dos três empreendimentos viabilizados pela Integra o único que previa o trabalho da equipe técnica foi o da Avenida Ipiranga, após a contratação. Os outros dois, por serem vinculados ao FAR em que o papel central é de uma empresa construtora, não contemplavam a figura da Assessoria, mesmo

²⁴⁸ Maiores elementos sobre a representatividade destes elementos ver (YOLLE NETO, 2006; DEVECCHI, 2010).

que todo o trabalho de viabilização, seleção e contratação tenha sido executada por estes profissionais. Medidas paliativas, já utilizadas em outras operações, foram aventadas como a de prever em Chamamento Público da obra a remuneração deste trabalho²⁴⁹. Acontece que o próprio programa não reconhece este trabalho essencial, e sem o qual não se atinge a contratação da obra. Portanto nem mesmo as construtoras escolhidas para a execução se sentem obrigadas a remunerar o trabalho desenvolvido, exigindo negociação para minimizar as perdas²⁵⁰.

A análise de Viabilidade do Terreno ou Imóvel feita pela CAIXA neste momento verifica a possibilidade de financiamento dentro do PMCMV, e apresenta as modalidades possíveis de serem acessadas, bem como a lista das documentações necessárias para a contratação do empreendimento.

No MCMV-E, com a existência da modalidade – Compra Antecipada, acaba por ocorrer uma contratação antecipada no programa para garantir a compra do imóvel, e desta forma atende a necessidade das entidades em garantir o acesso ao imóvel negociado, o que é essencial em mercados fundiários dinâmicos como o paulistano, bem como evitar possíveis situações de especulação imobiliária depois que o empreendimento está contratado. Entretanto como mencionado este encaminhamento aumenta sobremaneira o caminho a ser percorrido pela entidade, uma vez que a interpretação do gestor e do operador frente ao processo é de mobilização de recursos para algo ainda em viabilização e não em construção. Tecnicamente, nas documentações exigidas, a diferença para a Modalidade de Contratação da obra é a não exigência dos Projetos Legais, e complementares, bem como do Trabalho Técnico Social.

Em muitos casos e momentos há a sobreposição do Estudo de Viabilidade e o Enquadramento, uma vez que faz parte da viabilização geral o enquadramento da proposta ao Programa. Este processo muitas vezes possui idas e vindas entre o Estudo de Viabilidade e o Enquadramento, de modo que seja analisada, e aprovada pelo agente financiador.

²⁴⁹ Situação vivenciada pela própria Integra na viabilização dos *retrofits* da década de 2000 através do PAR-Reforma, mas que fragiliza a atuação profissional no segmento, sem o reconhecimento deste papel *a priori*, bem como não estabelece parâmetro de remuneração. Reflexo direto da prática em nossa sociedade em que o trabalho de projeto é completamente dispensável, sendo que o que importa mesmo é a obra construída, pela qual aceita-se pagar uma vez que produz um produto.

²⁵⁰ Os casos vivenciados pela Integra no Conselheiro Crispiniano e no Maria Domitila (antes da transferência do FAR para o FDS) são exemplos disso. O primeiro a construtora simplesmente optou por não executar os projetos executivos e remunerou apenas o projeto legal do empreendimento já aprovado, por valor estipulado pela construtora. A operação também não previa qualquer fiscalização empreendida pela ULCM, e a ação do Trabalho Social entrou como contrapartida do movimento como contrapartida à indicação da demanda, criando uma lógica perversa dentro da defesa pelo direito de moradia. Já no segundo caso, o processo teve questionamento da própria Caixa quando a Integra apresentou os custos reais de viabilização do empreendimento em que nem mesmo os percentuais máximos para o pagamento do projeto cobririam um trabalho já executado.

a.2 Enquadramento

O momento de enquadramento do projeto ao programa é a etapa mais burocrática de toda a construção deste tipo de operação. Burocrática no sentido de que, além dos levantamentos físicos, da elaboração dos projetos e orçamentos, da definição de como será executada a obra, da elaboração dos documentos levados à cartório, exigências formais relacionadas à um empreendimento imobiliário, é neste momento em que se deve atender à todas as exigências estabelecidas pelo Programa, bem como as aprovações legais e o atendimento e aprovação do agente financiador.

Desta forma, deve-se regularizar quaisquer pendência documental e legal referente ao imóvel - Abertura ou Retificação de matrícula²⁵¹, quitação de débitos de IPTU e junto às concessionárias de serviços públicos²⁵², desimpedimento judicial. Deve-se aprovar e licenciar todos os projetos legais exigidos para o empreendimento²⁵³, junto ao município e ao Estado, e deve-se aprovar memorial e especificações técnicas²⁵⁴ e orçamentários do projeto, bem como do agente responsável pela execução da obra, seja uma construtora ou uma assessoria técnica, junto à Caixa Econômica Federal.

Este momento, como mencionado, depende de grande interação da Entidade e Assessoria com o agente operador, pois sobretudo em casos de reforma de edificações existente é necessário o esforço dos técnicos públicos frente ao entendimento da operação, bem como da predisposição para auxiliar na resolução das inúmeras amarras existentes das Normativas internas, as quais não são publicizadas dificultando sobremaneira a resolução dos entraves²⁵⁵.

Como relatado em item anterior, o sucesso de um programa está intimamente ligado à sua operação e do papel do técnico de ponta dentro dela. Sobre tudo em operações como o MCMV-Entidades que é um segmento muito específico dada a dinâmica, limitações e potenciais naturais de um movimento social, exigindo do técnico do agente operador um empenho ainda maior.

²⁵¹ Apesar da retificação se tratar de objeto relativamente normal da etapa de aprovação, no caso de utilização de imóveis do próprio poder público vivenciamos situações de utilização de glebas e terrenos ainda não oficializados junto ao CRI.

²⁵² Mesmo não havendo legalmente a cobrança de IPTU de um imóvel público não é raro a identificação de débitos pendentes seja pela falta de uma simples identificação por parte do município, ou pela ocorrência de algum período em que o imóvel público tenha sido utilizado por algum outro uso privado.

²⁵³ As exigências legais dependem das características do projeto e seu local de inserção. Nas operações de requalificação de edifício há ainda nesta etapa a exigência de aprovação de projeto de prevenção e combate a incêndio uma vez que a adequação pode ser impactante nos custos de reforma.

²⁵⁴ Especificações de sistemas construtivos, de serviços e acabamentos.

²⁵⁵ Tratando-se de um programa público, operado por um banco público, a existência de normativas internas à CAIXA para operação dos financiamentos que não podem ser fornecidas aos interessados, sugerem uma falta de clareza quando não de confiança em um processo junto às EO que demandaria um procedimento de parceria. Essa assimetria de informações só dificulta os encaminhamentos, dando a sensação de se tratar de salvaguardo para qualquer negativa à encaminhamento ou possibilidade ventilada, havendo sempre a possibilidade de encerrar a questão com a não permissão da normativa.

a.3 Seleção e Contratação

A etapa final de todo processo de viabilização é a formalização do enquadramento total do projeto pelo agente operador, e de seu envio para o processo de Seleção por parte do agente gestor, ou seja, a seleção do projeto é feita pelo Ministério das Cidades, o que pressupõe priorizar este empreendimento para contratação da obra e garantir os recursos financeiros necessários para a sua execução. Havendo a destinação dos recursos é feita a Contratação de fato deste projeto junto à CAIXA para que possa ser executado.

Havendo a contratação do empreendimento há exigência de oficialização deste procedimento em Cartório, bem como preparação de documentação necessária à obra para então iniciar o processo de obra.

3.1.1 Viabilização do Empreendimento Ipiranga

O início dos trabalhos relacionados à viabilização do Edifício Ipiranga parte da prospecção de imóvel ocioso e desocupado, da sua ocupação como forma de pressão para a produção de habitação social (ANITELLI; TRAMONTANO, 2016), e da negociação do movimento para destina-lo para fins de moradia.

Na prospecção feita pelo movimento de moradia, que resultou na disponibilização do edifício da Avenida Ipiranga, o movimento fez tentativa de ocupação do imóvel da SPU situado na Avenida Cásper Líbero, 88, durante o Grito dos Excluídos em setembro de 2007. No momento de entrada do edifício houve abordagem de soldados do Exército ali presente, pois o imóvel já havia sido destinado ao Exército Brasileiro, e hoje ocupado pelo Tribunal Militar da União. Este aparente fracasso abriu a possibilidade de identificação do prédio da Ipiranga, sua ocupação e seguinte negociação junto à SPU²⁵⁶.

Diferentemente da sequência de identificação e ocupação, abriu-se primeiro a negociação direta com a SPU, e posterior ocupação dada a pouca efetividade das conversas por curto espaço de tempo no ano de 2009 de modo a pressionar a SPU na viabilização da transferência do imóvel para destinação para moradia.²⁵⁷

²⁵⁶ O mapeamento e prospecção do terreno da rua Maria Domitila é antigo, ainda do final da década de 90, com a identificação de imóvel público com possibilidades de utilização para fins habitacionais. Já o edifício da rua Conselheiro Crispiniano se deu juntamente com o Pró-Centro ainda em 2003, a discussão prosseguiu juntamente com o Governo Federal – INSS e Ministério das Cidades para a destinação de imóveis para produção de moradia.

²⁵⁷ No longo processo de viabilização do Maria Domitila a ULC promoveu várias ocupações, com destaque para as 2000, 2007 e 2011. A primeira teve o papel de forçar a destinação de imóveis vazios para fins de moradia, dentro deste processo fez parte de um conjunto de ocupações ocupadas pela UMM em 1º de maio de 2000, na ocasião foram ocupados mais de 10

Apesar da abordagem e prospecção da ULC, a destinação efetiva do imóvel para produção habitacional só foi possível em 2006, no governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em que é emitida a Medida Provisória nº335, transformada no ano seguinte na Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007, prevendo a destinação de imóveis pertencentes ao Patrimônio da União para fins de moradia de interesse social.²⁵⁸ Desta forma, a negociação mais direta deste imóvel se deu conjuntamente com a Divisão de Regularização Fundiária, dentro do Grupo de Trabalho criado pela SPU - HIS, e que contava com a presença de lideranças de diferentes movimentos atuantes no estado, com o intuito de operacionalizar o definido em lei²⁵⁹.

Para a viabilidade Técnica e Financeira da requalificação deste imóvel, as primeiras discussões ocorreram em 2008 com uma rápida estimativa de ocupação, visando acessar financiamento através do PSH ou PAR. Ao longo de 2009, a Integra avançou em um estudo de ocupação de modo a embasar debate quanto as possibilidades de ocupação do imóvel e estudou a viabilidade técnica-financeira²⁶⁰,

imóveis dentre eles o Fórum Trabalhista da Barra Funda – obra paralisada dada descoberta de esquema de corrupção em sua execução dirigido pelo juiz Nicolau dos Santos Neto, projetado nacionalmente como Lalau. Fez parte desta leva de ocupação também o imóvel lindeiro à estação Belém do Metro pertencente à Cohab e que teve recentemente sua destinação à entidade através do chamamento público promovido pela Cohab em 2015.

O edifício Conselheiro Crispiniano foi ocupado em 2005 e 2011 pela ULC.

²⁵⁸ O Artigo 23 da referida lei estabelece que a SPU faça levantamento dos imóveis com possibilidade de viabilização de moradia, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) de modo a viabilizar a produção dentro do Sistema Habitacional.

²⁵⁹ O processo de negociação do terreno do Maria Domitila foi bastante longo. Iniciou-se antes mesmo da primeira ocupação junto à CDHU para viabilização de empreendimento através da companhia, havendo inclusive vistoria de técnicos do Estado. Com a informação de que a área pertence ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), foram iniciadas as tratativas para que o local fosse destinado para projeto de habitação social. As negociações passaram por diferentes programas e gestões das diversas esferas de governo sem alcançar nosso objetivo de promover habitação no centro para as famílias associadas. Em 2005, intensificam-se as negociações envolvendo diversos atores: Ministério das Cidades, INSS, Secretaria de Habitação do Estado / CDHU, Prefeitura Municipal / COHAB, CEF, além da ULC e da Assessoria Integra. Ao longo desta negociação ficou estabelecido que o imóvel entraria na operação do PAR sob o preço de viabilidade estabelecido pelo projeto, tecnicamente apresentado como avaliação através do método involutivo. E em reunião no Ministério das Cidades, no dia 12-04-07, foi informado que a alienação do imóvel Maria Domitila seria realizada, por chamamento público, através Medida Provisória 335, com aportes complementares da Prefeitura Municipal de São Paulo e do Governo do Estado de São Paulo. Com o não sucesso da operação em 2008, a conversa e negociação volta a partir de 2009 com o lançamento do PMCMV. Em 2011, a mesma Portaria nº 355, de 29 de julho emitida para a transmissão do Conselheiro Crispiniano contemplou o Maria Domitila, destinando imóveis oriundos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) para o PMCMV, cuja demanda poderia ser indicada por Entidade, após seleção do MCidades.

As negociações do edifício Conselheiro Crispiniano, iniciadas em 2003 foram retomadas em 2005, também por envolver o INSS à luz da intenção do Governo Federal na destinação de imóveis públicos para fins de moradia. Entretanto, assim como no caso do Maria Domitila, por se tratar de patrimônio do INSS – direito dos trabalhadores, a transferência direta não onerosa não seria possível, iniciando-se então diálogo entre o Instituto e o Ministério das Cidades. Em 2009 as tratativas entre os ministérios das Cidades, do Planejamento e do Trabalho avançam no sentido do atendimento da demanda social e em dezembro deste mesmo o ano, o Ministério das Cidades compra, através do FAR, este imóvel do INSS juntamente com outros 24 imóveis espalhados pelo país.

²⁶⁰ O primeiro dimensionamento para o aproveitamento do terreno da Rua Maria Domitila foi desenvolvido pela Integra em 2002 para servir de base para negociações do terreno. A partir do avanço das conversas sobre o imóvel, o estudo de viabilidade técnica-financeira foi desenvolvido em 2004-2005 buscando operação do PAR. A proposta de viabilização previa a implantação de três edifícios totalizando 247 apartamentos de dois quartos, sala, banheiro, cozinha e área de serviço, mas que exigiria análise especial por parte da Prefeitura em relação a ocupação de recuos, uma vez que as características de geometria do terreno significavam grande entrave para o estudo de arquitetura desenvolvido. A não aprovação desta proposta exigiu sua reformulação chegando-se à um aproveitamento muito menor, com cerca de 169 unidades. Este fato,

chegando a protocolar documentação na Caixa Econômica Federal – na Gerência de Desenvolvimento Urbano da cidade de São Paulo (Gidur/SP) no âmbito do PMCMV criado em meados daquele ano. A proposta previa a produção de 122 unidades de tipologias de um dormitório e quitinetes de modo a garantir o melhor aproveitamento dos pavimentos.

As primeiras considerações sobre o projeto feitas pela CAIXA abordavam questionamentos principalmente quanto às tipologias (1Dormitório e Quitinete), almejando que fossem contemplados apartamentos de 2 dormitórios, bem como do aproveitamento dado à fachada posterior com a implantação de unidades inteiras dado o pequeno afastamento existente com edifício vizinho (cerca de 4m), especialmente das unidades dos primeiros pavimentos que não teriam a mesma qualidade de iluminação que as demais unidades. Tais questionamentos foram rebatidos com a ponderação das limitações naturais de um processo de reforma, dos limitantes físicos deste edifício em específico, bem como do interesse da ULC em produzir o maior número de unidades a seus associados, e da necessidade de se garantir a viabilidade financeira da operação²⁶¹.

Com o avanço das negociações dos movimentos de moradia com a SPU-SP, através do Grupo de Trabalho, considerando a diretriz de melhor aproveitamento dos próprios nacionais com potencial de utilização para fins habitacionais de interesse social, e com o aprofundamento do entendimentos sobre a questão, em 09 de setembro de 2009 a SPU emite a Portaria nº 179 em que declara de Interesse Público uma lista de 33 imóveis no Estado de São Paulo a, estando o edifício da Avenida Ipiranga no rol destes bens.

A mesma portaria estabelecia procedimento para que entidades interessadas, cadastradas no Ministério das Cidades no âmbito de programas do SNHIS, com sede e atuação no Estado de São Paulo,

somado aos valores estabelecidos para obra pela CAIXA acabaram por inviabilizar a operação uma vez que não houve construtora interessada em assumir a obra.

O segundo processo de viabilidade técnica-financeira, já dentro do PMCMV foi feito em 2010 em que mostrou-se novamente a necessidade de aumentar o aproveitamento do terreno de modo a garantir o sucesso da empreitada, sendo então aprovado em 2013 na PMSP projeto com 245 unidades, após intensa interação com os técnicos de SEL, retomando patamar de viabilidade.

O primeiro estudo de arquitetura feito para o edifício Conselheiro Crispiniano data ainda de 2002, elaborado pela arquiteta Débora Sanchez com base nos levantamentos empreendidos pelo Pró-Centro, deste estudo resultou uma planilha com a estimativa de 66 apartamento. Em 2008 e 2009, a Integra avançou em um estudo de ocupação de modo a embasar debate quanto as possibilidades de ocupação do imóvel e estudou a viabilidade técnica-financeira ainda vislumbrando o PAR como fonte de financiamento. Para tanto, buscaram-se bases legais da edificação e na impossibilidade de alcançarmos algo satisfatório optou-se pelo levantamento físico de um pavimento tipo. Tais levantamentos também auxiliaram na verificação do estado de conservação geral do edifício de modo a embasar uma avaliação quanto ao grau de reforma e as primeiras estimativas de custos globais envolvidos, demonstrando a viabilidade pelo programa com cerca de entre 68 e 76 unidades.

²⁶¹ No caso do projeto do Edifício Conselheiro Crispiniano, os primeiros estudos desenvolvidos pela Integra em diálogo com a coordenação da ULC também contemplavam apenas apartamentos de um dormitório e quitinetes. Apesar do interesse da entidade para a produção do maior número de apartamentos a ser disponibilizados a seus associados, neste caso, por se tratar de um empreendimento alocado no MCMV-FAR o Ministério das Cidades e a CAIXA exigiram a viabilização de apartamentos de 2 dormitórios. Este tipo de exigência sobre um processo de viabilização em um contrato a preço de custo, no caso de *retrofit*, poderia ser tranquilamente atendida se a composição orçamentária ocorresse com base no custo do m² reformado e não por um valor máximo por unidade habitacional produzida.

acessassem tais imóveis para a produção de Habitação de Interesse Social. A portaria previa a manifestação de interesse por tais entidades e, após selecionada, quando o projeto fosse aprovado por agente financiador de programa específico, então ocorreria a doação definitiva do imóvel²⁶².

A ULC formaliza então proposta e interesse pelo edifício da Avenida Ipiranga. A sequência deste processo é que em 18 de dezembro de 2009 conclui-se a decisão do Processo Administrativo referente à questão, e em 23 de dezembro de 2009 a ULC assina contrato de doação do imóvel da Avenida Ipiranga, 1225 com a SPU-SP. O contrato de doação com encargos estabelece algumas condições, sendo relevante:

- a) O prazo de 2 anos para aprovação do projeto junto ao agente financiador, e mais 2 anos para execução das obras e conclusão da titulação das unidades produzidas em nome dos beneficiários finais;
- b) Que o imóvel deverá constituir e manter-se como Habitação de Interesse Social, destinado à famílias com renda de até três salários mínimos;
- c) A devolução à SPU, na conclusão das obras, do pavimento térreo e sobreloja exceto áreas de acesso e circulação vertical do edifício;

Sendo então a ULC proprietária do imóvel, houve necessidade de garantir a segurança do imóvel, dada a dinâmica de disputa existente no centro, assim como da utilização destes imóveis por dependentes de drogas. Houve a necessidade de articulação junto à demanda de origem do projeto de modo a viabilizar financeiramente os custos de segurança. Na falta de dinheiro suficiente para bancar segurança profissional, a entidade teve que adequar tal necessidade com a contratação de um funcionário/“caseiro” para garantir um mínimo de cuidado²⁶³, bem como havendo gastos com manutenção e reparos²⁶⁴. Desta forma, apesar de não se contabilizar tais custos na operação do contrato, outros gastos relacionados ao projeto aparecem, como a viabilização de levantamentos e

²⁶² A operação do Maria Domitila através do PAR, e do PMCMV até 2013 sempre foi tratada com base no FAR, ou seja, o processo seria tocado por uma construtora, permanecendo a Entidade e a Assessoria sujeita às decisões da empresa no momento de obra, assim como criava uma incongruência na viabilização em que todo trabalho e responsabilidade estavam a cargo da EO e AT, sem haver qualquer reconhecimento dentro do processo, apenas um acordo de cavaleiros. A EO lutando pela moradia e a AT trabalhando sem garantias de que tal esforço não passasse de militância. Desta forma, desde 2011 a ULC pleiteou que a operação fosse empreendida pelo FDS e não pelo FAR de modo a garantir seu domínio sobre o processo, algo conseguido apenas em 2013.

²⁶³ Nos casos dos empreendimentos Maria Domitila e Conselheiro Crispiniano, como não houve esta transferência prévia do imóvel para a entidade tais custos permaneceram sobre o proprietário, no caso o INSS, sendo que somente após a contratação da obra e efetivação da compra do imóvel houve a transferência de responsabilidade quanto à segurança que ocorreu diretamente para as obras que iniciavam.

²⁶⁴ Apesar de minimizar a aplicação de recursos das famílias já organizadas para a demanda, além da segurança e gastos de luz e água, foi recorrente gastos com reparo ou aluguel de bomba hidráulica para a drenagem de água do subsolo, proveniente das variações do lençol freático.

projetos, licenciamentos e aprovações, custas cartoriais, transporte e entrega de documentações, segurança e manutenções de imóveis foco do projeto, reajuste de preços.

Vencida a etapa mais determinante para a promoção de habitação de interesse social no centro, o acesso à terra, inicia-se 2010 dentro da fase seguinte do processo, a de enquadramento da proposta no MCMV e suas aprovações necessárias.

Já em janeiro de 2010 faz-se pesquisa documental de bases legais da edificação, e na impossibilidade de alcançarmos algo satisfatório avança-se para o levantamento físico do edifício criando uma base cadastral para o desenvolvimento dos projetos, bem como um registro do estado de conservação geral do edifício de modo a embasar uma avaliação quanto ao grau de reforma e respectivos quantitativos e estudos orçamentários relativos à obra²⁶⁵.

No início de fevereiro ocorre a primeira reunião com a Gidur/SP apresentando os estudos produzidos para dois andares tipo, e definindo os encaminhamentos seguintes de modo a alcançar o enquadramento do empreendimento no recém-criado PMCMV, através da modalidade Entidades. Na sequência é protocolada a primeira versão do projeto para análise técnica na CAIXA com proposta de produção de 122 UH com tipologias de um dormitório e quitinetes, tendo áreas variando de 22m² a 45m² ²⁶⁶. Estas especificações não contemplavam as especificações mínimas estabelecidas pelo PMCMV-Faixa 1, fato que retomou considerações emitidas anteriormente pela CAIXA quanto ao tamanho e configurações físicas das unidades, apesar da normativa interna garantir avaliação especial para casos relacionados à processos de reabilitação de centros urbanos.

Em 09 de abril é protocolado projeto legal no Departamento de Aprovação das Edificações da Secretaria Municipal de Habitação (APROV), destacando-se em ofício que se tratava de uma reforma de edifício existente, com conversão do uso comercial para residencial, a ser viabilizada através do MCMV-E. Tal argumentação buscava salientar que por se tratar de uma requalificação, não sendo possível o atendimento de alguns pontos referentes ao Código de Obras²⁶⁷, exigindo passagem em CAEHIS pois não haveria como atender os parâmetros estabelecidos pelo Código de Obras e Edificações (COE) vigente.

²⁶⁵ No caso da reforma do Edifício Conselheiro Crispiniano a existência de base gráfica bastante frágil também exigiu levantamento *in loco* de modo a viabilizar os trabalhos de projeto e orçamentação. Para o empreendimento Maria Domitila, tratando-se de uma construção nova, esta etapa de levantamentos foi de menor impacto e suprimida com a execução de levantamento topográfico do terreno para adoção de base de projeto, bem como da identificação de construções a demolir.

²⁶⁶ Um dos comunicados da Prefeitura neste momento, destacava a necessidade de adequação para o tamanho mínimo da unidade em 24m². O atual PD (2014) interessado no adensamento de áreas consolidadas e principalmente lindeiras à eixos de transporte de massa (metrô, trens e corredores de ônibus) estabeleceram índices de aproveitamento do terreno a partir de número de unidades máximas a produzir, tendo novos lançamentos na área central apartamentos de até 18m².

²⁶⁷ Como afastamento entre blocos, ou definição de recuos, escada existente não padronizada com solução exigida, entre outros itens menores.

A primeira análise formal da GIDUR/SP retomava questionamentos da consulta anterior sobre o projeto de arquitetura, em particular ponderando sobre a iluminação e ventilação das salas que na maior parte dos apartamentos não possui janela exclusiva, sobre a garantia de iluminação/ventilação nos apartamentos da fachada posterior, em especial nos andares mais baixos, uma vez que há edificação igualmente alta junto à divisa; houve questionamento de questão executiva quanto ao encontro da vedação com a caixilharia existente; solicita a individualização da sobreloja e térreo conforme contrato da SPU, e solicita demais peças técnicas para conclusão da análise, que além das usuais: projeto completo, memorial, orçamento, e cronograma físico-financeiro, pede também apresentação de Estudo de Estabilidade da edificação referente aos elementos estruturais, incluindo relatório fotográfico, Levantamento da situação atual do imóvel, quanto ao seu estado de conservação e aproveitamento de elementos do edifício²⁶⁸.

Além destas indicações, solicita a revisão da proposta de custos do empreendimento, baseados na Ficha Resumo do Empreendimento (FRE) e Quadro de Composição do Investimento (QCI) apresentados, uma vez que os custos relativos às obras se encontram superestimados com relação ao histórico de custos para reforma. Torna-se uma exigência *a priori* sem saber o que está efetivamente previsto para a intervenção. Dentro deste procedimento de análise macro efetuado pela CAIXA, repetidamente são utilizadas referências genéricas, incompatíveis com o projeto em análise, na tentativa de adequar o orçamento ao padrão e não ao projeto real²⁶⁹.

O comunique-se de APROV emitido julho de 2010 solicitava apresentação de projeto aprovados nos órgãos de patrimônio, o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp) e o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat) no âmbito Estadual, uma vez que está inserido em área envoltória de bem tombado, aprovação no Corpo de Bombeiros (dada a realidade de reforma), assim como atrela o processo ao Projeto Nova Luz, relatando para que seja tomada ciência da aplicação do Decreto Municipal nº 48.349/07, relacionado à declaração de utilidade pública para desapropriação dos imóveis particulares no perímetro delimitado como Nova Luz.

Frente ao congelamento da área e à possibilidade de desapropriação, dado o desconhecimento da proposta de intervenção do projeto Nova Luz, protocolou-se argumentação junto

²⁶⁸ No caso do empreendimento Conselheiro Crispiniano os questionamentos bem como os tipos de exigências presentes nas primeiras análises da CAIXA partiram de outro patamar e entendimento, uma vez que tratavam-se dos mesmos técnicos (CAIXA e AT) envolvidos no processo, demonstrando a importância dos registros e manutenção de corpo técnico, assim como de processo de avaliação para a evolução da Política Pública.

²⁶⁹ Este comprometimento maior com uma referência genérica do que com a realidade também foi verificada na discussão de orçamento do empreendimento Maria Domitila quando buscou-se comparar os custos de uma tipologia H, de 8 andares, com 4 apartamentos por andar ao projeto específico que possuía cerca de 100m de comprimento, trechos de 17 andares, na maioria com 17 apartamentos voltados para um corredor único.

à APROV de que o projeto estaria em consonância com o objetivo principal do programa, pois contribuía com a reabilitação da área através da produção de HIS em imóvel vazio.

Na argumentação foi ressaltado que o Termo de Referência da CONCORRÊNCIA Nº 01/2009 da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Cidade de São Paulo, para contratação de serviços técnicos especializados necessários à viabilização da concessão urbanística na área da Nova Luz, propunha elevar a qualidade do ambiente urbano na região, valorizando os atributos positivos dessa área, destacando (...) ***“a transformação das áreas degradadas e subutilizadas, públicas e privadas, possibilitando a implantação de novos usos e atividades”*** (PMSP, 2009 p-5 grifo nosso).

A argumentação ainda reforçava a conformidade do projeto com as diretrizes específicas estabelecidas pelo edital, como:

“ (...)

II – Equilíbrio entre habitação e atividade econômica, de forma a propiciar a sustentabilidade da intervenção;

III – Implantação de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda, de acordo com as normas urbanísticas aplicáveis às Zonas Especiais de Interesse Social;

(...)

V – Execução planejada e progressiva do projeto urbanístico específico, de forma a evitar, durante o período das intervenções, o agravamento de problemas sociais e minimizar os impactos transitórios negativos delas decorrentes”.

(PMSP, 2009 p. 6)

Assim como em seus objetivos, dentre eles especialmente:

“- Promover a intensificação do uso habitacional considerando o paradigma da cidade compacta, utilizando como referencial, a densidade populacional de 350 hab/ha para a área;

(...)

- Estimular a diversidade tipológica habitacional, para atendimento de variadas faixas de renda e perfis de moradores, complementarmente às habitações de interesse social, priorizando a manutenção da atual população residente e a requalificação de edifícios em precárias condições de habitabilidade;

(...)

- Incentivar a instalação de unidades habitacionais de interesse social com área útil próxima ao limite máximo definido em lei (50m²), quando destinada a famílias; Incentivar a reconversão e requalificação de edificações através de “retrofit”;

(...)

- Promover a mistura de usos de forma a que se desenvolvam na região atividades durante o dia, a noite e nos finais de semana, inclusive pela localização e caracterização de empreendimentos específicos”.

(PMSP, 2009 p. 7-8)

Os processos junto aos órgãos de patrimônio foram desenvolvidos e protocolados, mesmo questionando a exigência de APROV uma vez que o imóvel não era tombado e não haveria alteração

de fachada ou volumetria. E no final de 2010 houve retorno do Conpresp sobre a isenção de aprovação no órgão, assim como a aprovação junto ao Condephaat.

A indefinição sobre encaminhamentos práticos da ação Nova Luz, a falta de diálogo com o corpo técnico da Prefeitura, bem como a falta de resposta formal sobre a argumentação protocolada em APROV arrefeceu o ritmo dos trabalhos, passando o final de 2010 e boa parte do ano de 2011 à passos lentos²⁷⁰.

Ainda em 2010, em reunião com a GIDUR/SP foram debatidas as questões levantadas da primeira análise, argumentando sobre as limitações intrínsecas de um processo de reforma e as necessidades de excepcionalizações²⁷¹ dada as especificidades do projeto, entendido como elemento importante da Política Habitacional e garantia de unidades em regiões centrais. Ponderou-se também que apesar da preocupação técnica externada pela CAIXA, em última análise caberia à Prefeitura aprovar ou não as adaptações propostas pelo projeto. Dada a impossibilidade de atendimento integral do COE, assim como ocorreu em outros projetos de requalificação desenvolvidos pela ULC e a Integra, o projeto muitas vezes depende da análise específica da Comissão de Análise de Empreendimentos de Habitação de Interesse (CAEHIS) interna ao APROV.

A esta indefinição somou-se a dificuldade de aprovação do projeto junto ao Corpo de Bombeiros que recebeu exigência formal de adequação da escada existente, de modo a adequá-la como rota de fuga. O atendimento direto desta exigência demandaria uma intervenção com grande impacto na viabilidade financeira, e desta forma, tratando-se de um aspecto determinante na viabilidade do projeto, e a impossibilidade de solução técnico-financeira, não houve encaminhamentos junto à prefeitura, sendo então o projeto em aprovação arquivado em 2011.

²⁷⁰ No caso do Maria Domitila a sobreposição de legislações também gerou fato curioso no processo de aprovação de projeto em 2005-2007. Havendo a incidência de parâmetros de aproveitamento máximo da ZEIS 3 (CA 4) e da Operação Urbana Centro (CA 6), não foi “permitido” naquele projeto a utilização do CA da OUC, em determinação direta do secretário de habitação.

²⁷¹ A necessidade de excepcionalizações são intensificadas dada a intenção de solucionar todos as necessidades habitacionais do país através de um programa único com abrangência nacional. Tais flexibilizações também são recorrentes em processos de *retrofit*, tanto do Programa quanto por parte das aprovações, uma vez que a realidade de projeto exige soluções específicas para particularidades de cada imóvel.

No caso do projeto Maria Domitila, houve também necessidade de excepcionalização dado o não atendimento da metragem quadrada mínima estabelecida pelo PMCMV-2. O projeto elaborado seguia as diretrizes do PMCMV-1 e foi ajustado dentro das possibilidades para o PMCMV-2 – transição. Sobre a solução de projeto este empreendimento demonstra as limitações de desenho impostas pela disponibilidade do terreno. Com um comprimento de mais de 100m, e dois trechos de largura regulares (12m e 20m) o maior aproveitamento se deu através de um prédio em lamina com circulação nos pavimentos ao longo de todo o edifício, uma solução pouco econômica. Ao mesmo tempo em que o único local com largura adequada para um edifício verticalizado atender aos recuos proporcionais à sua altura estava em área envoltória de uma vila de casas, exigindo então afastamento mínimo deste conjunto e impossibilitando o aproveitamento do melhor local para implantação de um edifício.

Tais exercícios de otimização de projeto buscam atender a viabilidade financeira da operação, bem como de conciliar o melhor aproveitamento de imóveis públicos destinados à habitação, algo raro de ser disponibilizado, especialmente em área central. Este fato também gera grande expectativa sobre a Entidade na busca de alcançar o maior número de unidades a disponibilizar a seus associados.

No primeiro semestre de 2011, o Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo emite nova Instrução Técnica (IT-43) que trata especificamente da adaptação de edificações existentes às normas de segurança contra incêndio, possibilitando adaptação e atendimento de item anteriormente determinante para a viabilidade técnica e financeira do empreendimento – a pressurização de toda circulação vertical (Elevadores, Hall de Acesso dos pavimentos e Escada). Tal normativa estabeleceu critérios a serem aplicados e que facilitaram as análises que anteriormente precisavam de aprovação em câmara técnica para avaliação específica de grupo de análise. Tratava-se de um procedimento moroso e impreciso pois dependia de um detalhado embasamento técnico de quem propõe a solução, e também uma abertura e sensibilidade do analista que aprecia a solução técnica.

Em meados de 2011 há o lançamento da nova fase do MCMV, denominado como MCMV-2, com novos valores máximos por unidade. Esta nova fase apresenta novas exigências de especificações mínimas, e além das exigências do PMCMV-1 já não atendidas da – número e tipos de cômodos, assim como tamanho mínimo – somam-se o aumento da metragem mínima das unidades, bem como a exigência de garantia de acessibilidade universal à todas unidades dos empreendimentos, e não apenas naquelas adaptadas para atendimento de legislação municipal.

Outra novidade apresentada pela nova edição foi a possibilidade de conciliar em um mesmo empreendimento o uso residencial e o não residencial, significando uma vitória do movimento de moradia quanto a importância de permitir a utilização do térreo como comércio e da utilização desta renda de aluguel para auxílio e manutenção das contas do condomínio, especialmente na região central fortemente marcada pelo uso comercial.

Em menor medida, mas mister de menção, está a derrota na queda de braços com os cartórios de registro de imóveis que reverteram o estabelecido pela lei do MCMV-1 sobre a gratuidade dos primeiros registros para um valor reduzido para empreendimento de Interesse Social.

De modo a não inviabilizar os processos em análise no agente operador do programa, o gestor estabelece um modelo de transição, pelo qual os projetos em andamento podem optar desde que também atendam alguns requisitos intermediários e assim acessem também recursos um tanto menores por unidade²⁷².

²⁷² Nos empreendimentos aqui descritos, dado intervalo temporal de sua viabilização, este processo de alteração de Fase, especificação, normativa, torna-se elemento de entrave em todo o processo, exigindo revisões ou novas aprovações, novas emissões de memoriais, orçamentos, todos eles atendendo a detalhes novos. O caso do Maria Domitila é o mais emblemático pois iniciou o processo de viabilização através do PAR, vivenciou duas revisões ainda neste programa, foi retomado no PMCMV, passou pela Fase 1, transição, Fase 2, sendo contratado na transição da Fase 2 para a 3. Tais alterações geraram problema solucionado por excepcionalização, mas sem antes causar celeuma com o Ministério, gerando dificuldade na sua seleção, uma vez que a metragem quadrada do projeto aprovado atendia a transição da fase 1 para a 2 e já estava no limite do equilíbrio de aproveitamento do terreno e viabilidade financeira.

Frente a esta nova realidade, a CAIXA através da Gidur/SP pede atualização do andamento dos processos e sobre o retorno da PMSP sobre o Projeto Nova Luz e a possibilidade de desapropriação da área em questão, retoma as solicitações apresentadas na primeira análise feita em 2010, somando-se necessidade de apresentação de diretrizes das concessionárias de serviços públicos, os projetos aprovados nos órgãos de patrimônio e Corpo de Bombeiros, Minuta do memorial de incorporação ou instituição de condomínio, dentre outros. E protocolarmente relata que: “O projeto deverá enquadrar-se às especificações do Programa Minha Casa Minha Vida 2, que estabelece parâmetros mínimos em relação às dimensões de mobiliário, acabamentos internos e externos, área da unidade habitacional e aspectos de acessibilidade”, e já informa que deverão ser objeto de consulta à Gerência Nacional de Habitação Social a excepcionalização do projeto, no que se refere ao dimensionamento dos cômodos e à área construída dos imóveis, cujo parâmetro mínimo para o programa é de 39m² de área útil para unidades com 2 dormitórios, cozinha, área de serviço e banheiro, para tanto pede justificativa para o não atendimento aos requisitos mínimos do programa, listando-os, a fim que se remeta o documento para consulta à referida gerência.

O ano de 2012 inicia-se, e o projeto de Proteção e Combate à Incêndio é então aprovado valendo-se da nova Instrução Técnica, consolidando premissas dos cálculos de viabilidade financeira pelo MCMV-Faixa 1. Com o projeto aprovado no Corpo de Bombeiros foi dada entrada em novo projeto junto à PMSP em maio de 2012. Recebido comunique-se em agosto de 2012 com itens de correção e complementação da apresentação gráfica ou envio de declarações e anuências da entidade e órgão de patrimônio. O comunique-se foi respondido dentro do prazo estabelecido de 30 dias, mas permaneceu sem resposta até o final do ano, confirmando relato de (PESSOA, 2011) sobre o possível congelamento do perímetro da Nova Luz e aguardando algum desfecho do projeto.

No período de 2010 a 2012 houve pouco avanço junto à Caixa Econômica Federal, dada a dinâmica interna, bem como na ausência dos projetos legais não existia clareza quanto à consolidação da intervenção, o que estabeleceria a base fechada de referência da reforma, permitindo parametrização da análise e verificação de custos. Sendo assim foram mantidas as solicitações anteriores feitas pelas análises técnicas. Por conta dos entraves gerais vivenciados pelas entidades organizadoras, os movimentos de moradia fizeram pressão junto à CAIXA para substituição da equipe técnica da Gidur-01 responsável pela análise dos empreendimentos do MCMV-Entidades.

Mesmo com a pressão de aprovação do projeto junto à Prefeitura, a pouca abertura ao diálogo não apresentava perspectiva alguma. Desta maneira no segundo semestre de 2012 iniciou-se diálogo com a SPU apresentando a realidade vivenciada até aquela data, e a situação em que se encontravam as aprovações. Neste momento, em um processo de negociação para manutenção do processo referente ao imóvel, a SPU decide pela prorrogação dos prazos especificados em contrato, mas muda

a forma de transferência do imóvel, alterando a então doação para uma Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)²⁷³.

Em meados de 2012 ocorre reunião de ponto de controle, através de teleconferência em Gidur, sobre o andamento dos projetos entre o MCidades, CAIXA e Entidades. Nos relatos sobre o andamento do processo do Edifício Ipiranga, além da atualização das atividades, houve o questionamento, principalmente da CAIXA, quanto aos valores por unidade indicados no projeto²⁷⁴, de que estariam acima do esperado, uma vez que se tratava de *retrofit*²⁷⁵. Além da defesa sobre o trabalho executado a EO e a AT ponderaram sobre a experiência malsucedida do Maria Domitila em que após tantas supressões no orçamento, para atendimento da CAIXA, acabou por não sendo viabilizado²⁷⁶.

. Após debate intenso decidiu-se pela manutenção dos valores e no processo de aprovação do orçamento de obra, o possível saldo seria revertido na qualificação do empreendimento²⁷⁷.

No segundo semestre de 2012 acontece a substituição de vários técnicos dentro da Girdur/SP-01, e por consequência do técnico que analisa o processo em andamento. Infelizmente, tais mudanças e substituições são frequentes, principalmente no setor ligado às Entidades, fato que também influencia no andamento dos processos, além de comprometer sobremaneira a criação de um

²⁷³ Salvo a usual insegurança por parte da demanda, sobre o que realmente significa a concessão, tal elemento torna-se importante enquanto gestão da Política Pública, alterando a lógica patrimonialista reforçada em todos os programas, mas também para que seja efetiva demandaria uma atuação da SPU em especial da sua Divisão de Habitação e Regularização Fundiária provavelmente incompatível com a realidade de estrutura e competências.

²⁷⁴ A proposta previa a utilização dos R\$76 mil previstos pelo PMCMV, bem como dos R\$20mil possíveis do Casa Paulistana.

²⁷⁵ Tais questionamentos da CAIXA são recorrentes sobre o orçamento e sua especificação do projeto, dando a impressão de que a análise técnica é uma análise financeira no sentido de minimizar ao máximo a aplicação dos recursos em cada empreendimento, sufocando e restringindo de tal maneira o orçamento que acaba por comprometer o processo de execução. Este procedimento atinge tal ponto de vivenciarmos situações de questionamentos sobre a utilização de materiais de qualidade, não usuais na produção de uma habitação popular, mesmo respeitando-se os limites orçamentários possíveis na operação, refletindo um pensamento constante na sociedade de que uma habitação popular deve ser o mais barato possível, relativizando a qualidade. Esta discussão em específico não se relaciona com uma concepção de otimização de recursos frente ao grande déficit habitacional, ou a um entendimento sobre a Política Pública, mas está circunstanciada ao controle e ao entendimento dentro da sociedade.

²⁷⁶ A etapa de aprovação de projeto legal também foi bastante difícil para o empreendimento Maria Domitila. Tendo o projeto original previsão para construção de 247 unidades, por dificuldade de atendimento de todos os parâmetros exigidos pelo COE da cidade de São Paulo, o projeto protocolado em 2005 só foi aprovado em 2007 após diversas revisões alcançando o número total de 167 apartamentos, comprometendo a viabilidade financeira do projeto em viabilização pelo PAR.

Em 2008 a CEF encaminhou chamamento público através do Programa PAR para a realização do empreendimento. O projeto contaria com um aporte de R\$ 47 mil da CEF, R\$ 4,5 mil do Governo do Estado e R\$ 5,1 mil da Prefeitura. A licitação para construtoras restou deserta, tendo a justificativa de que o valor orçado pelas empresas seria maior do que o estabelecido pelo chamamento, perdendo-se então 8 anos de trabalho sobre o projeto, e assim a viabilização do empreendimento através do PAR não foi possível.

Em 2013 o novo projeto aprovado retomando patamares de viabilidade com 245 UH só foi possível com a interação direta com técnicos da SEL. Cabe destacar ainda sobre o projeto, que o novo PD da cidade (2014) criou parâmetros que permitiriam a aprovação daquele primeiro projeto de 2005.

Com a criação do PMCMV, e negociação com a PMSP em 2010 permitiram a retomada do projeto para a construção das 247 unidades. Em dezembro de 2010, o Ministério das Cidades publicou a Portaria 618 com o objetivo de selecionar entidade privadas sem fins lucrativos para indicação de demanda beneficiária dos imóveis do Fundo de Regime Geral de Previdência Social destinados ao Programa.

²⁷⁷ Tal qualificação realmente ocorreu no empreendimento, entretanto isso só foi possível no momento de obra, após a gestão da ULC e da Integra, e a garantia de que os valores presentes na operação seriam suficientes.

conhecimento técnico empírico, agregando massa crítica sobre as soluções e possibilidades dos programas. Apesar de o processo de viabilização e contratação não ter sido rápido, neste período houve três alterações de técnicos analista, e no início de 2013 novo técnico responderia pela análise.

O início de 2013 coincide com a nova gestão municipal do prefeito eleito Fernando Haddad. Mais aberto ao diálogo com os movimentos sociais, o prefeito decide logo em janeiro a paralisação do projeto Nova Luz, e em uma reformulação administrativa de APROV depois dos escândalos de venda de aprovações e negociações de compra de outorga do direito de construir²⁷⁸, é criada a Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), específica para atender aos processos de aprovação e licenças. Neste novo organograma, com a possibilidade de uma maior aproximação e do envolvimento dos técnicos da prefeitura, o projeto foi aprovado em maio de 2013²⁷⁹ permitindo avançar no processo de Aprovação da Engenharia da CAIXA.

O novo técnico da CAIXA que analisaria o processo de enquadramento do empreendimento Ipiranga enviou na virada do ano ofício retomando a análise prévia de Arquitetura e Engenharia, retomando praticamente os mesmos pontos elencados pela equipe anterior, demonstrando uma retomada do processo de análise, tratando-se de uma aproximação e contato sobre o projeto. No início do ano reforça-se novamente os pontos levantados, e apresentando as considerações gerais sobre a suspensão do processo em relação ao projeto Nova Luz. Apenas com a aprovação do projeto na prefeitura é que foi possível atender mais diretamente alguns questionamentos das análises.

Em junho houve retorno do material apresentado alertando que o empreendimento proposto não se encaixa ao PMCMV, e que seria necessário submeter a proposta à aprovação do Ministério das Cidades, sendo solicitada complementação de algumas peças técnicas para serem encaminhadas conjuntamente. E em reunião com a equipe da Gidur/SP ficou acordado que seria necessária primeiramente a aprovação do Ministério, e o aceite desta base pela CAIXA para então aprofundar no atendimento das exigências necessárias para a contratação. Aproveitou-se o encontro também para esclarecer pontos da análise e posicionar encaminhamentos, como a entrega dos projetos completos, que seriam entregues na primeira medição conforme normativa do programa, que não seria possível efetivar um registro de condomínio pois tal processo exige que a obra esteja concluída, e reafirmar que a modalidade de execução seria por Auto-gestão – administração direta. Foi então solicitado pela

²⁷⁸ Conhecida como caso Aref em referência ao ex-diretor de APROV Hussain Aref Saab que foi autuado em ação de improbidade administrativa pelo Tribunal de Justiça de São Paulo por enriquecimento ilícito e recebimento de propina.

²⁷⁹ O projeto legal do Maria Domitila que foi protocolado em abril de 2012, acabou sendo reformulado por completo em 2013 neste processo de diálogo com os técnicos municipais, sendo também aprovado em abril de 2013.

O empreendimento Conselheiro Crispiniano, apesar de se tratar de um *retrofit*, não enfrentou os mesmos entraves vivenciados pelo projeto do Ipiranga, uma vez que a IT-43 do Corpo de Bombeiros já havia sido publicada, fato que agilizou enormemente o trabalho.

CAIXA que fosse iniciada a apresentação da demanda, devidamente incluída no Cadastro Único (CADÚnico), bem como o Plano de Trabalho Técnico Social.

Buscando avançar no atendimento das exigências técnicas, ainda em junho a Entidade Organizadora contratou serviço de Laudo Estrutural, entregue conjuntamente com a primeira versão completa do material solicitado pela CAIXA. Houve então análise e retorno da engenharia em agosto de 2013, e ainda aguardando resposta do Ministério quanto ao encaixe do projeto ao programa, levantaram-se questionamentos sobre a estruturação da operação, recursos do Programa, recursos da Casa Paulista, e mais diretamente sobre o orçamento e sua adequação aos padrões CAIXA: necessidade de adotar integralmente a base de custo do SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil²⁸⁰ ou apresentar três orçamentos, atendimento à percentuais de incidência para serviços e macro itens, e descobrir nas idas e vindas do orçamento o que se aceita e o que não se aceita na composição do orçamento, e assim iniciar uma nova fase na análise de enquadramento.

Na composição geral do investimento, o programa diferencia o Valor da Operação (VO) enquanto montante proveniente do MCMV, e Valor de Investimento (VI) enquanto montante total de recursos dentro do empreendimento, contabilizando assim valores de contrapartida de onde quer que venham – Estado, Município, Entidade. Esta diferenciação é feita pois na sequência o programa estabelece referências para as remunerações de diferentes itens, tendo VI ou VO como referência, como um percentual máximo para custo de terreno²⁸¹, para gastos com projetos, assessoria técnica e administração de obra²⁸², valores mínimos para o trabalho social²⁸³, despesas com taxas, impostos e emolumentos, referências de valores máximos de BDI, percentuais para serviços preliminares, custos de manutenção de canteiro e equipe de obra, e assim por diante em uma fila extensa.

Todas estas regras, muitas das quais não publicizadas, tendem a moldar o orçamento aos critérios do programa e da CAIXA, mas certamente não condizem com o orçamento real. Há casos em que esta variação não é significativa, mas em outros torna a peça técnica de orçamento em um documento *pro forme* para a contratação e medição, mas não para ser utilizado no dia a dia da obra. Em projetos na área central este disparate é significativo, uma vez que a concepção do programa não favorece a produção de empreendimentos menores, localizados em áreas com infraestrutura e,

²⁸⁰ O sistema é mensalmente atualizado pelo IBGE, sendo utilizado pelo governo federal como base de preços para as obras públicas. O Acórdão do TCU que trata da orçamentação de obras públicas reforça a utilização do SINAPI.

²⁸¹ Limitado à 15% do valor da operação.

²⁸² Estes três serviços distintos podem somar no máximo 8% da operação. Complementarmente para gastos com projeto o programa estabelecia inicialmente teto único, mas nas novas edições do programa criou faixas conforme o porte dos empreendimentos: até 3% para empreendimentos com até 100 unidades, 2% para conjuntos com 101 a 300 unidades e até 1,5% para casos maiores que 300 unidades. Note que ao estabelecer o teto de 8% para os três itens mencionados o investimento em projeto significa necessariamente menos recursos para as outras atividades também essenciais ao empreendimento.

²⁸³ Percentual mínimo de 2% do valor da operação para conjuntos, e 1,5% para loteamentos.

portanto, mais valorizadas, que demandem projeto específico para um terreno específico²⁸⁴. São especificidades que se refletem nos custos, além de gastos maiores com vigilância, transporte e pessoal²⁸⁵, entre outras demandas.

Frente ao exposto, e dada a insegurança e incerteza natural de um processo de reforma, baseado em um contrato não reajustado, e sem poder contar com aporte adicional das famílias, a metodologia de orçamentação adotada foi de orçamentação real a mercado de pelo menos os itens A da Curva ABC, e ponderação mais realista para os itens B que não simplesmente a utilização dos valores SINAPI, pois além das particularidades da obra, certamente haveria custos não incidentes.

Para os empreendimentos do MCMV-FAR, apesar das mesmas especificações que o MCMV-E, o grau de exigências sobre o produto é diferente. Tal experiência foi vivenciada no empreendimento Conselheiro Crispiniano, em que os orçamentos, sendo de responsabilidade do empreendedor²⁸⁶,

²⁸⁴ Em matéria da revista AU Edição 232 de Julho/2013 apresenta-se discussão sobre valor do projeto - o praticado pelo mercado e as referências para contabilizar custos de projeto de arquitetura. São apresentadas duas formas: uma através de valor por m² e outra percentual do custo da obra. Comparando a mesma referência utilizada pela CAIXA (percentual), os valores do projeto arquitetônico variam de 2,5% a 4% para obras de grande porte, e 7 a 12% para obras de médio e pequeno porte. Observa-se que o valor mínimo presente nesta relação inicia em 2,5% - mais do que a CAIXA estabelece para remunerar todo os projetos.

O CAU estabeleceu referência para cálculo de remuneração de projeto de arquitetura, em atendimento ao disposto na Lei 12.378, de 31.12.2010: (...) "Artigo 28- Compete ao CAU/BR: Inciso XIV - aprovar e divulgar tabelas indicativas de honorários dos arquitetos e urbanistas." Para tanto criou material explicativo para este cálculo denominado "MÓDULO I - REMUNERAÇÃO DO PROJETO ARQUITETÔNICO DE EDIFICAÇÕES", lançado em 2013 (Brasília- DF, 16 de agosto de 2.013). Apresenta-se então uma fórmula que calcula o valor do projeto ponderando suas características de tamanho, complexidade e repetições. Este Preço de Venda do Projeto (PV) equivale à prestação de serviços indicados nas etapas de projeto- incluídos os serviços de coordenação e compatibilização dos projetos complementares e seus respectivos escopos- bem como os Encargos Sociais (ES) e BDI (Benefícios e despesas indiretas, composto de Despesas Indiretas (DI), Despesas Legais (DL) e Lucro (L).

Fazendo um exercício para o projeto da Avenida Ipiranga temos a fórmula $PV = Sc \times BH \times (fp \times R)$, onde PV é o Preço de venda do projeto (R\$), Sc a Área construída estimada (m²) no caso 7123m², BH a Base de Honorários determinado pelo CAU/BR do valor do custo de construção, no caso R\$621,58/m², fp é o fator percentual a ser aplicado sobre o Custo Estimado da Obra (CEO) conforme seu porte - no nosso caso, estando entre 4001m² e 8000m² os valores de fp varia entre 3,83% a 5,74%, dependendo do grau de complexidade do projeto – adotaremos fp= 3,83%, e R sendo um redutor de Fp devida a repetição de pavimentos, e é dado pela fórmula $R = Sp / Sc$, a razão entre área de projeto (Sp) e a área de construção (Sc). A área de projeto contabiliza as repetições, sendo calculada pela fórmula $Sp = Snr + (Sr \times r)$; onde: Snr é Área construída não repetida (m²), Sr é a Área construída repetida (m²) e r é o Redutor (%) para áreas repetidas em função da quantidade de repetições (q), conforme Tabela 4 do Documento do CAU (no nosso exercício temos 76% para a repetição do 2° ao 10° andar, e 84% para a repetição do 11° ao 14°). Em resumo, chegamos ao valor de Preço de venda para o projeto de arquitetura, coordenação e compatibilização dos projetos complementares ao valor de R\$148mil ou seja 1,65% do investimento na obra, restando ínfimos 0,35% para todos os projetos complementares. Em resumo, pela referência do CAU também não se verifica compatibilidade com os percentuais estabelecidos.

Em outro caso emblemático, o empreendimento Maria Domitila, o valor de 1,5% da operação, por ter sido viabilizado no PMCMV2, cobrem os custos diretos relacionados apenas aos projetos complementares.

Fora a particularidade da região central e sua impossibilidade de adotar projetos modelo, vulgo carimbos, o programa não remunerando adequadamente o projeto, temos na prática o investimento do menor esforço possível neste item não remunerado, resultando na replicação de tipologias à exaustão, e a adoção de soluções pobres de projeto.

²⁸⁵ O Centro de São Paulo apresenta restrições para porte de caminhões, horário de circulação, restrições à barulho, que resultam em entregas completamente diferenciadas de uma obra usual, exemplo: areia e brita ensacada, entregas de material limitadas à capacidade dos pequenos veículos, recebimentos de material noturno, proibição de circulação de veículos em calçadas durante o dia, entre outros.

²⁸⁶ Vencida a etapa de negociação do imóvel no final de 2009, parte-se em 2010 para a contratação com o desenvolvimento do projeto, feito pela CAIXA através do COMUNICADO PÚBLICO Nº 01/2010 CEL/255-SP, para seleção de construtoras para

foram analisados pela CAIXA apenas no formato orçamento sintético, com análise macro sobre o custo geral de obra, comparando o valor médio de m² construído com tipologias padrão ou outras obras executadas, e a análise das incidências percentuais de cada serviço. Há também valores de referência para o BDI utilizado, que conceitualmente não incorpora variação inflacionária, o que no limite torna-se um risco do empreendimento a ser assumido e controlado pelo empreendedor, como se este tivesse o controle sobre a inflação do setor.

No caso do PMCMV-Entidade a situação é mais complexa uma vez que a análise orçamentária da engenharia é feita através do orçamento analítico. Em primeira análise, assim como no FAR, verifica-se o custo total de obra a partir de referências macro do custo médio por m², além dos possíveis desvios na incidência percentual de cada serviço. Acontece que desta análise inicial avança-se na verificação do orçamento analítico, com verificações diretas sobre especificação de serviços, quantitativos e preços unitários adotados. Há também referências para utilização do BDI, mas em valores menores do que os previstos para o MCMV-FAR, uma vez que as associações não possuem fins lucrativos, apesar de assumirem o mesmo risco da variação inflacionária. Trata-se, portanto, de uma real contratação a preço de custo, congelado na data de aprovação do orçamento.

Tal procedimento de análise é demasiadamente moroso, e particular sob o olhar do analista que pode ou não concordar com a argumentação utilizada nas infundáveis justificativas para os valores adotados, muitas vezes artificializados para o próprio atendimento da análise²⁸⁷. A data base do orçamento também é importante, pois na prática, ao adotar as especificações corretas, não esquecendo qualquer serviço, contabilizadas as quantidades reais e multiplicado pelo correto valor de execução do SINAPI o orçamento, a preço de custo, está perfeito para aquele mês de aprovação, mas como garantir a sua execução ao longo do tempo? Se a fiscalização sobre o recurso é tão rígida, a ponto de se ter a sensação de se tratar de uma inquisição sobre uma apropriação indevida *a priori*. O patrulhamento sobre o orçamento é tão grande que acaba por torna-lo tão enxuto que acaba por inviabilizar sua execução, como no Chamamento que a CAIXA fez para o primeiro projeto do Maria Domitila, ou leva à dificuldades dentro da operação que podem paralisar o processo, situação vivenciada em inúmeros empreendimentos de Entidades. O mínimo de coerência que deveria existir é a garantia de reajuste anual, ou até mesmo mensal²⁸⁸.

assumir a obra. A construtora Sfera Engenharia consagrou-se vencedora deste chamamento, a quem coube a finalização do orçamento de obra para contratação.

²⁸⁷ Essa diferença procedimental que facilita muito o processo de viabilização junto à CAIXA – os tempos de discussão de orçamento e fechamento de peças técnicas foram de 9 meses para o Edifício Ipiranga e 6 meses para o Maria Domitila (PMCMV-E) e de apenas 3 meses para o Conselheiro Crispiniano (MCMV-FAR). Além deste fato, a experiência acumulada pela Integra no processo Ipiranga facilitou enormemente os encaminhamentos da contratação do Conselheiro.

²⁸⁸ No processo de fechamento do orçamento da Avenida Ipiranga, talvez por se tratar de reforma, e dada a falta de parâmetros reais consolidados, o questionamento esteve mais fluido, e mesmo assim durou ao todo 9 meses. Contudo, no

A artificialização de um instrumento importantíssimo no controle financeiro da obra como o orçamento, exigiu adotar um orçamento real a ser executado e outro para atender às exigências da CAIXA – percentuais, SINAPI, quantitativos. Mesmo assim foram necessárias cotações a mercado de serviços principais por não constarem na base SINAPI, ou que as especificações não eram as mesmas. Esta crítica à base tem procedência, tanto que durante o período de viabilização a CAIXA contratou consultoria específica da EP-USP para revisão das composições e custos incidentes no processo. No caso de São Paulo, existem outras bases públicas como a SIURB/PMSP ou CPOS, que quando comparadas com o SINAPI verificam-se grandes variações de preço unitário, sendo o SINAPI sempre o mais baixo dentre eles.

Em agosto a CAIXA inicia também cobrança de outros elementos para que seja possível o envio do projeto à seleção do Ministério das Cidades, exigido o atendimento de questões Operacionais de formalização dos pedidos, envolvimento de agentes responsáveis pelos aportes adicionais, e regularidade da Entidade no Ministério, na Secretaria de Habitação do Estado, bem como questões legais de revisão de estatuto²⁸⁹, atualização de ata de eleição e apresentação de certidões negativas junto aos órgãos federais, estaduais e municipais, ata de assembleia com a definição dos critérios de escolha dos beneficiários, ata de eleição da CRE e da CAO. Há também a cobrança relativo à Demanda a ser atendida pelo empreendimento, devendo todos estares registrados no CADÚnico²⁹⁰ que apresentem comprovação de renda e elaboração de projeto de Trabalho Social junto às famílias no pré, durante e pós obra.

Sobre a análise do orçamento, em agosto recebemos uma primeira resposta, solicitando que para itens sem composição no SINAPI fossem apresentados três orçamentos, e para adotar o preço médio dos orçamentos, assim como alguns ajustes no memorial. Ponderamos sobre a possibilidade de utilizar outras bases públicas de preço para minimizar o trabalho de cotação dada a quantidade de itens inexistentes no SINAPI, em resposta foi aceita a utilização das bases da CPOS e da Siurb/PMSP²⁹¹.

Maria Domitila, por se tratar de construção nova, ao desconsiderar por completo na análise de custo as características do projeto específico (vide nota 269 e 271), em mais de um momento foi afirmado: “a obra está cara”, “tem muito dinheiro aí”, “não consigo justificar este valor”, este processo foi desgastante e infrutífero para alguns pontos, sendo acatados literalmente números a serem aceitos pela CAIXA, reforçando o procedimento de barateamento da contratação mencionado. Por ironia do processo, no momento de contratação, dado o conturbado ambiente político vivenciado em meados de 2016 o Governo do Estado se eximiu do aporte de R\$20mil/UH anteriormente acordado, forçando a previsão de aporte por parte das famílias (R\$3,2mil/UH) uma vez que a CAIXA verificou a inviabilidade da obra sem ele, mesmo com a drástica revisão em projeto e em especificações necessárias para amenizar o impacto provocado pela ausência do aporte estadual.

²⁸⁹ O jurídico da CAIXA viu a necessidade de alteração do estatuto social da entidade de modo a permitir aquisição de imóvel, e sua alienação aos associados, bem como contrair empréstimos e prestar garantias reais, com a indicação dos responsáveis pela assinatura dos documentos pertinentes.

²⁹⁰ Mesmo período as famílias foram todas ao CRASS – Mooca para registro no CADÚnico

²⁹¹ Outra questão procedimental da CAIXA, classificada como falta de transparência, refere-se à utilização do SINAPI. Na era da informação eletrônica não se pode acessar arquivo base do SINAPI em planilha eletrônica aberta, apenas em arquivo específico de consulta e impressão. A preocupação de alteração da base não procede pois a conferência feita pelos técnicos

Na sequência a engenharia solicitou o detalhamento dos levantamentos feitos *in loco* para a comprovação dos quantitativos, assim como fossem apresentados projetos básicos ao menos das instalações hidráulicas e elétricas de modo a também verificar tais quantitativos, diferentemente do acordado anteriormente. Dada a quantidade de exigências foram necessários praticamente dois meses para a produção de material técnico para resposta de todos itens levantados, bem como para o desenvolvimento de projetos básicos a serem avaliados, sendo entregue material revisado em outubro daquele ano.

No processo de levantamento das certidões referente ao imóvel, empreendidas em setembro, foi identificado Débito de IPTU junto à prefeitura, assim como com a SABESP em período anterior ao recebimento do imóvel pela ULC, exigindo novas conversas com a SPU e a prefeitura. Do mesmo modo, com a exigência formal da CAIXA de averbação da cessão do imóvel à ULC junto ao Cartório de Registro de Imóveis (CRI), abriu-se o debate com a SPU, CAIXA e CRI sobre a gratuidade deste registro, por se tratar de um imóvel público, bem como por estar inserido no PMCMV.

Ainda em novembro, sobre nova sequência de questionamentos da engenharia referente ao orçamento, protocolamos ofício solicitando formalmente um procedimento de análise de modo a alcançar um mínimo de coerência no processo de adaptação do orçamento às exigências da CAIXA, mesmo porque os gastos não deixariam de existir²⁹², uma vez que a discussão não era relacionada à técnica construtiva, ou de execução de serviços. E para atender as diferentes exigências significava rever todos os itens de modo a garantir que o global fosse passível de ser executado.

Entregamos no começo de dezembro material revisado após diversos debates, com esclarecimentos, negativas e convencimentos, mas ainda nos últimos dias de 2013 a engenharia da CAIXA ainda emitiu novo comunicado relacionado ao orçamento, novamente com questionamentos sobre inadequações aos percentuais tidos como referência. A sequência deste atendimento acabou por adotar literalmente algumas solicitações feitas, de modo a permitir o andamento do processo.

verifica exatamente código do serviço, especificação e valor unitário. Tal questão gera horas de trabalho desnecessárias em todo o processo, pois a cada atualização da data base de um orçamento, com cerca de 700 itens como no caso do Ipiranga, é preciso verificar item a item, consultar o valor unitário e lança-lo na planilha orçamentária.

²⁹² Dentro dos limites percentuais e valores SINAPI utilizados pela CAIXA chegamos a situações incompreensíveis como a de que a obra seria executada com equipe técnica presente apenas por meio período, ou incluir na já pequena verba para elaboração de projetos gastos previstos para a obra como Laudo Estrutural, Mapeamento da Fachada e ensaio de arrancamento do revestimento, Laudo de Vistoria a vizinhos, etc. Ou mesmo na tentativa de solucionar o problema artificializar critérios de orçamento como o de lançar custos diretos da obra (conta de água, luz, telefone, limpeza, segurança do trabalho) como BDI, gerando outro problema como extrapolar valores de referência para o BDI. Neste processo, a questão mais complicada foi a pouca transparência sobre o procedimento ou os valores de referência a serem adotados, transformando o processo em um sistema de tentativa e erro, apenas dificultando o atendimento e aumentando os tempos para aprovação do material.

No final de 2013 recebe-se resposta formal do Ministério das Cidades aceitando o enquadramento do projeto dentro do programa, e ponderando sobre alguns pontos de orçamento, memorial e especificações de materiais, acrescidos da análise da própria CAIXA²⁹³. Um único ponto que gerou preocupação e trabalho foi a solicitação de manifestação formal por parte do Corpo de Bombeiros sobre a utilização de aquecedor a gás, e apesar da argumentação junto aos técnicos quanto a possibilidade de atender aos ajustes necessários, foi preciso protocolar Formulário para Atendimento Técnico (FAT) sobre o projeto aprovado, com a indicação explícita de utilização de aquecedor de passagem à gás, instalado na área de serviço dos apartamentos. Este processo foi iniciado ainda em 2013, tendo resposta positiva em junho de 2014.

O Ano de 2014 inicia com trabalhos intensos, e com empenho conjunto para a viabilização do empreendimento dada a situação alcançada pelo processo geral em 2013, em especial frente às análises da engenharia. Desta forma, as solicitações foram acrescidas de questões negociais e jurídicas – centradas na legalidade do terreno, na regularidade da Entidade e seus diretores – e questões de engenharia – projetos, orçamento, memoriais, cronogramas e aspectos legais do empreendimento²⁹⁴, assim como questões do trabalho social com a definição das famílias que comporiam a demanda e aprovação do Trabalho Técnico Social²⁹⁵.

²⁹³ Dentre os itens, por questionamentos específicos que fizemos destacamos alguns retorno: impossibilidade de previsão de vigilância para período posterior à conclusão da obra, pois a ULC já vivenciou várias situações em que a obra estava pronta e a demanda não podendo entrar por causa de atraso na emissão do Habite-se ocorreram invasões de terceiros; prever batentes reversíveis para todas as portas, pois questionamos sobre situações em que não seria possível um cadeirante adentrar no ambiente; utilização de lavatório sem coluna, pois uma vez que a vedação especificada seria drywall poderia gerar situações de manutenção; adotar bota-fora licenciado com localização próxima ao empreendimento, pois apresentamos bota-fora licenciado em Diadema/SP dada a inexistência de bota-fora mais próximo – outros estavam em São Mateus ou Guarulhos; utilizar a base SINAPI, dado nosso questionamento quanto à inexistência de muitos itens nesta base, a qual também permanecia em recorrente revisão com cancelamento de serviços sem a criação de outros compatíveis.

²⁹⁴ Para o terreno foi pedido Certidão atualizada de inteiro teor da matrícula e negativa de ônus, atualizadas; Certidão Vintenária; Certidão de Tributos Imobiliários. Sobre a propriedade do terreno foi pedido da SPU autorização para alienação do imóvel; registrada no DOU; designação do representante da SPU, com poderes para a alienação, registrada no DOU; CNPJ; Certidão de Regularidade Previdenciária da SPU; Documento de identidade e CPF do representante.

Sobre a entidade organizadora foi pedido: CNPJ; Estatuto Social atualizado e registrado; Ata de Constituição e de Eleição da atual diretoria, devidamente registradas; Autorização para alienação; Declaração do dirigente máximo; Certidão do distribuidor cível, família e juizados especiais cíveis, exceto executivos fiscais; Certidão do distribuidor executivos fiscais (estaduais e municipais); Certidões dos cartórios de protestos; Certidão do distribuidor da justiça federal; Certidão do distribuidor de ações trabalhistas; Certidão de débitos trabalhistas; Certidão conjunta de débitos relativos a tributos federais e à dívida ativa da união; Certidão de débitos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros – INSS; CRF – FGTS; Certidão de débitos tributários da dívida ativa do Estado de São Paulo; Certidão de tributos mobiliários – município de São Paulo/SP; e dos diretores da entidade carteira de identidade e CPF.

²⁹⁵ O Trabalho Social dentro dos três empreendimentos comentados neste estudo de caso foi bem diferentes. Para o Conselheiro Crispiniano, este processo estava sob responsabilidade da ULC, que frente à enorme demanda de ações não conseguiu avançar sozinha, solicitando apoio técnico da Integra, exigindo das famílias contribuição para bancar minimamente os trabalhos, desta forma, não havia interesse em alongar o trabalho. A experiência do Ipiranga é a primeira a acontecer de maneira completa, do pré ao pós obra, e por causa desta experiência dentro do MCMV-E, é que o Trabalho Social do empreendimento Maria Domitila inicia com novas estratégias e preocupações preventivas, existindo o envolvimento direto de todas famílias em pelo menos uma das oito comissões formadas: Comissões de Prestação de Contas e Conselho Fiscal, e Compras e Cotações, dando suporte direto à CRE; a Comissão de Controle de Participação, encarregada de padronizar e controlar a participação das famílias oriundas de diferentes grupos; a Comissão de Democracia participativa, visando

Da legalização da Entidade para a contratação restava ainda registrar ata de assembleia da ULC com a definição dos critérios de seleção das famílias pela entidade, e a entrega da Ata da assembleia para a eleição das comissões obrigatórias – CAO e da CRE. A Portaria nº610 do MCidades de 26 de dezembro de 2011 determina o procedimento de seleção das famílias a serem atendidas pelo MCMV-Faixa 1, e no caso do MCMV-E faculta à Entidade acrescentar 3 critérios próprios que harmonizem com os critérios nacionais conforme a Lei do PMCMV de 2011, a saber: a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência. À esses, em assembleia a ULC aprovou os critérios próprios para os empreendimentos Ipiranga, Maria Domitila e Conselheiro Crispiniano, a saber: 1. Participação nas atividades internas (reuniões, formação, capacitação, assembleias); 2. Participação nas atividades externas (reuniões, oficinas, seminários, encontros); 3. Tempo de permanência e participação de grupo, considerando tempo mínimo de 1 ano²⁹⁶.

A entidade ainda apresentava um processo na certidão de distribuição cível, a qual já aguardava extinção da ação. Para solucionar a questão e desvincular qualquer risco jurídico sobre a operação seria apresentada certidão de objeto e pé.

Em abril o Plano de Trabalho Técnico Social ainda estava por ser aprovado, e a demanda ainda não estava completa, sendo que em janeiro haviam 78 famílias que efetivaram o cadastro no CadÚnico, mas 30 apresentavam pendências, sendo 3 por possuírem renda superior a R\$1.600,00. Em fevereiro haviam 92 famílias – 8 reprovadas. Novas famílias foram incluídas em março, com análises em abril, estando a demanda completa em maio.

Sobre esta composição de demanda, no final de 2013 houve também questionamento judicial de famílias que não foram indicadas para compor a demanda do Ipiranga, pois na verdade tratava-se de acerto individualizado feito por ex-dirigente que prometeu tal favorecimento, razão pela qual foi afastado. Esta ação movida por grupos desistentes da entidade só foi controlada judicialmente em junho de 2014 quando houve decisões proferidas nos autos aceitando o contra-agravamento da Entidade de que não existe direito adquirido sobre participação em projetos de habitação de interesse social realizados por auto-gestão, e que a efetivação depende da participação direta dos envolvidos e

estimular a participação com foco no pós-ocupação; Comissão Conhecendo o Território, preparando as famílias para atuação na melhoria do bairro em que viverão; Comissão de Geração de Renda, que neste caso ganha uma importância adicional frente à exigência de contrapartida financeira por parte das famílias; Comissão de Meio Ambiente, já focando em questões da obra, do prédio, bairro e da cidade; e a Comissão de Comunicação, trabalhando da difusão das informações e discutindo a forma de ampliar o diálogo dentro do grupo.

²⁹⁶ Em meados de 2016, as Entidades paulistas que possuíam contratos no MCMV-E receberam intimação do Ministério Público Estadual Pedindo explicações sobre a composição das demandas dos projetos. Trata-se de um reflexo sobre o entendimento de que famílias organizadas em associações para viabilizar suas moradias acabam por “furar a fila” do Programa. Esquece-se, entretanto, que tais famílias, além de atender aos critérios da Faixa 1, sendo portanto demanda habitacional do município, estão na fila da moradia à anos lutando de forma organizada.

interessados, o que não acontecia há mais de um ano. E tendo a 2ª. Instancia devolvido processo para 1ª. Instancia dizendo que seria responsabilidade daquela circunscrição, o jurídico da CAIXA liberou continuidade do processo.

Em março a análise da engenharia o orçamento, peça mais difícil de solucionar estava praticamente aprovado, restando pequenos ajustes em valores unitários seja por não estarem reajustados para a data base de janeiro de 2014, ou por alterar valores de Homem/hora uma vez que o SINAPI já considerava incidência de encargos sociais. Aguardávamos ainda retorno da matriz quanto a utilização de lavatório com coluna por questão construtiva – utilização de fechamentos em *drywall*. E naquele momento ainda estava pendente apresentação resposta do Corpo de Bombeiros quanto possíveis exigência em relação ao aquecedor a gás ou projeto aprovado com alteração incluída. As demais pendencias deveriam ser atendidas para a contratação.

Em abril, ocorre a ocupação do edifício por pessoas com ligação à ocupação do Cine Marrocos, exigindo mobilização por parte da ULC e UMM, bem como do auxílio da vereadora Juliana Cardoso e da GCM para que sobre forte pressão e negociação conseguisse retirar este pequeno grupo do edifício, sem negociação com exigência dos ocupantes em incorporar famílias na composição da demanda. A experiência negativa também vivenciada no Edifício Conselheiro Crispiniano, ocupado por dissidência de movimento de moradia um mês antes da entrega, fez com que a segurança sobre o edifício fosse aumentada.

Ainda em abril a CAIXA aceita encaminhar o projeto para a seleção com o protocolo junto ao Corpo de Bombeiros que por questões administrativas internas estava em processo de reestruturação e coisas relativamente simples como a formalização em questão passou a ter prazos bastante dilatados.

Dada as diferentes frentes de atendimento e fontes demandantes solicitamos à CAIXA a centralização destes processos em um único interlocutor de modo a agilizar o processo e minimizar comunicações cruzadas, contudo tal solicitação foi negada, sendo reforçado que a GIDURSP01 é responsável pela análise de engenharia do empreendimento, a SR Sé, responsável pela análise negocial e jurídica do empreendimento, e a GIDURSP14, responsável pela análise do trabalho técnico social.

A questão de um débito de IPTU do imóvel, identificado no final de 2013 também gerou mais trabalho do que o imaginado. O fato causou estranheza uma vez que o imóvel era público e, portanto, isento do imposto municipal. Nos levantamentos foi verificado que o imposto seria anterior à compra do imóvel pela União, havendo prazo suficiente para prescrever, ou também sobre a impossibilidade de compra de um imóvel com débitos pela União. Houve então a necessidade de negociação junto à Secretaria de Finanças da Prefeitura para solucionar a questão, chegando a conversar com o próprio

secretário em abril para buscar uma solução e entendimento sobre a questão, o que efetivamente foi alcançado no início de maio, excluindo-se este débito.

Outro ponto pendente refere-se ao pedido de isenção de custas para o registro da CDRU do imóvel em nome da ULC uma vez que o valor de referência seria o valor do imóvel. Em conversa com o chefe do 5º CRI foi relatado disputa frequente com a SPU sobre a legalidade e incidência de custas cartoriais provenientes de ente público, de modo que o cartório não aceitou o pedido de isenção, e fez subir o questionamento ao Juiz corregedor. Em abril, buscando destravar a operação, a Juíza Corregedora manda registrar a transmissão de posse havendo o compromisso da Entidade em acatar o que fosse julgado²⁹⁷. Em 21 de maio a Concessão é então registrada na matrícula, demonstrando formalmente a posse do imóvel e liberando as exigências pendentes sobre o imóvel.

Sobre a transmissão da posse e contratação, a interpretação inicial do jurídico da CAIXA foi da necessidade de individualização das unidades autônomas naquele momento, pois o contrato seria feito diretamente com os beneficiários – como forma de dar garantia de alienação fiduciária. Em março houve retorno entendendo que efetivamente a EO responderia por todo o processo até o final da obra, sendo então transferida a responsabilidade para os beneficiários. Desse modo também ficou acordado que para o momento de seleção seria entregue minuta de convenção de condomínio, uma vez que o registro só seria possível com a obra finalizada.

Outro ponto pendente foi a de formalização por parte da Entidade de que optaria pelo Regime de Construção em Auto-gestão – Administração Direta, e deste modo foi necessária apresentação de documentações que atestassem a Capacidade Técnica da INTEGRA para se responsabilizar tecnicamente pelo empreendimento.

Ao longo de todo o processo de viabilização, além das alterações das edições do PMCMV, das especificações mínimas a atender, das substituições de pessoal técnico e operacional, vivenciou-se também modificações de modelos de peças técnicas a preencher, sendo uma das últimas em maio quando fomos avisados que precisaríamos preencher novos modelos de peças técnicas e que por diretriz do MCidades, o valor do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) se manteria como VO e os demais itens de legalização dispostos como contrapartida do FDS. E para a contratação novo ajuste foi solicitado no QCI, a apresentação do valor venal do edifício²⁹⁸ em uma coluna de contrapartida da SPU, entrando dentro do cálculo do Valor de Investimento. Tais modificações de

²⁹⁷ Como era previsível o julgamento foi favorável ao CRI, sendo necessário quitar mais este débito através da operação.

²⁹⁸ O valor registrado foi de R\$ 15.150.000,00 (quinze milhões, cento e cinquenta mil reais)

modelos e peças torna-se curiosa, apesar do retrabalho que despendem, principalmente pelo volume geral do ocorrido.

Finalmente em 13/06/2014 a proposta do Ipiranga foi encaminhada ao Ministério das Cidades para seleção. Sendo selecionado para a contratação em agosto²⁹⁹

Em julho nova questão se levanta atravancando o processo de contratação, pois a proposta do empreendimento Edifício Ipiranga seria contratada na modalidade Requalificação de Imóvel, com a EO como substituta temporária dos beneficiários (PJ), uma vez que se mostrou impossível proceder a incorporação do imóvel em razão da cessão de direitos efetuada pela SPU, conforme relatado acima. Acontece que naquele momento não havia previsão nas resoluções vigentes do Ministério das Cidades para este tipo de contratação, na modalidade específica. A ULC precisou então solicitar ao MCidades a edição de resolução específica com as devidas justificativas, para possibilitar a seleção e contratação da proposta de intervenção habitacional em referência.

Em agosto o Conselho Curador do FDS aprova a Resolução Nº 200, de 5 de agosto de 2014 aprovando nova redação para o PMCMV-E e dentre seus itens a esperada previsão de contratação da Entidade em substituição temporária aos beneficiários e em 27/09/2014 finalmente a ULC assinou o contrato da reforma.

Como pode-se notar o processo de viabilização não é um processo lógico, assemelhando-se à novela relatada por Camargo (2016). O ponto principal a destacar em todo este processo refere-se ao fato de que todas estas ações, em todos os empreendimentos abordados nestes trabalhos, foram de anos, com destaque para o empreendimento Maria Domitila que permaneceu 16 anos para iniciar a obra. Como mencionado tal ação só é possível graças à tenacidade da Entidade, bem como da militância da Assessoria. Este trabalho, mesmo nos casos mais curtos, não existem dentro do programa, é como se os empreendimentos se viabilizassem através do desejo dos envolvidos, e em casos como do Conselheiro Crispiniano, ou do início do Maria Domitila – operações FAR viabilizadas

²⁹⁹ Deste processo de seleção, vale registrar o ocorrido com o empreendimento Maria Domitila. O ano de 2015 foi de grandes dificuldades políticas e econômicas, sendo que na questão habitacional sistematicamente acenava-se o lançamento da 3ª. Edição do PMCMV, a despeito da exiguidade dos recursos, frente a isso o Ministério das Cidades promoveu alteração na sistemática de seleção através da Instrução Normativa nº 39, de 19 de dezembro de 2014, buscando priorizar os melhores projetos, sob critérios de pontuação de modo a estabelecer classificação, conforme estabelecido no item 12.4 do Anexo I: “12.4 O Processo de Seleção consiste em eleger os projetos, até o limite dos recursos orçamentários alocados ao Programa por UF, considerando os seguintes critérios: a) menor valor de aquisição das UH; b) melhores condições de acesso aos equipamentos e serviços públicos; c) sustentabilidade ambiental do projeto; d) crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos; e) situação de emergência ou de calamidade pública declarada por Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional; f) maior condição de acessibilidade às pessoas com deficiência; e g) ordem cronológica de recebimento do projeto pelo Agente Financeiro.”

Tendo o seu processo subido para o Ministério das Cidades em agosto de 2015, o mesmo aguardou o anúncio de contratação durante todo o segundo semestre de 2015, não sendo selecionado em setembro de 2015, estava certo a sua contratação para dezembro de 2015 uma vez que o projeto apresentava-se em primeiro lugar na classificação de prioridades criada em dezembro de 2014. Contudo, em uma decisão oportunista, alheia aos próprios procedimentos estabelecidos a Secretaria de Habitação destinou todo o recurso disponível para a contratação de propostas da modalidade Compra Antecipada.

por Entidade – em que a ação política da Entidade não é atendida e cria-se um subterfúgio enviesado em que para garantir-se a demanda daquele empreendimento pressupõe sua viabilização. E após todo esse trabalho executado, empacota-se uma obra, efetivamente mais próximo do preço de custo, e entrega-se à uma construtora. No caso específico do Ipiranga, este trabalho de viabilização produziu um trabalho remunerado se assessoria técnica à obra por administração, mas casos como o Conselheiro Crispiniano acabam por gerar um processo enviesado e deslocado tanto do MCMV-E, quanto do MCMV-FAR.

3.2 Execução de Obra

A etapa Execução de Obra, além de prever a execução em si, prevê a elaboração dos projetos executivos, o planejamento da execução, a própria execução com o controle técnico e financeiro da obra, a cotação, orçamentação, e contratação dos serviços envolvidos, a contabilidade da execução, além do Trabalho Técnico Social que neste momento abrange a maior parte das atividades propostas pelo Plano de Trabalho Técnico Social, assim como a Legalização do empreendimento finalizado, como licenças, vistorias e registros cartoriais.

São passos compatíveis com todas as obras do setor imobiliário. O grande desafio dentro do MCMV-Entidade refere-se à gestão de todo este processo, que está sob responsabilidade de uma associação ou cooperativa.

Para os movimentos organizados na luta por moradia, esta etapa de execução incorpora também outra bandeira da maioria dos movimentos, a auto-gestão. Tal regime de construção está previsto pelo programa, e que apesar de permitir utilizar o trabalho em mutirão, tal forma de trabalho não é unanimidade dentro dos movimentos (JESUS, 2015).

3.2.1 Obra do empreendimento Ipiranga³⁰⁰

Vencida a etapa de contratação, segue-se a etapa de execução de obra. Motivo de comemoração, pois além de materializar o objeto de luta destas famílias da ULC, torna-se cada vez

³⁰⁰ Diferentemente do que foi apresentado no item de viabilização, no processo de execução de obra não poderemos apresentar considerações acerca dos empreendimentos Conselheiro Crispiniano e Maria Domitila, salvo alguma ponderação de maneira subjetiva, uma vez que no primeiro caso por se tratar de um empreendimento do FAR esta etapa esteve a cargo de empresa construtora, cabendo à Integra e à ULC o Trabalho Social, e no caso do Maria Domitila por estarmos ainda no processo preparatório da obra – projetos executivos e planejamento de obra.

mais difícil de se ter o projeto abortado por parte do Poder Público, dando segurança às famílias envolvidas da efetividade da moradia³⁰¹.

O programa estabelece formalmente um prazo de 60 dias para início da execução a contar da contratação da obra. É tempo de elaboração dos projetos executivos, planejamento de obra e contratação dos serviços macros – maiores em valor e/ou em volume de trabalho, sendo a partir destes trabalhos que se orienta o planejamento geral da obra.

Neste momento inicia-se também formalmente o trabalho das comissões criadas para gestão do empreendimento – CAO e CRE, em conjunto com a INTEGRA. Sendo assim, a interação entre Entidade e Assessoria, a transparência e confiança mútua, assim como o respeito às opiniões dos envolvidos são pontos essenciais para que tal processo seja possível, algo que geralmente só é alcançado com o tempo e a maturidade dos parceiros.

No caso do empreendimento da Avenida Ipiranga, a formação das duas comissões mesclou a participação de representantes das famílias que compõem a demanda, bem como de pessoas da coordenação do movimento, uma vez que ambos possuem interesses e cuidados para com o empreendimento. A dinâmica de reuniões foi mais intensa com a CRE uma vez que está sob sua responsabilidade a questão financeira, com ao menos dois encontros semanais, sendo que em alguns momentos de tomadas de decisão, os encontros ocorriam vários dias seguidos. Nestes encontros além da discussão de cotação de serviços, negociação e contratação, ocorriam a liberação dos pagamentos programados.

Além deste processo junto às comissões a cada 3 meses ocorriam reuniões com toda a demanda para prestação de contas em que se apresentavam os serviços executados e os custos envolvidos nesta execução. Todo este material estaria à disposição dos interessados para consulta e verificação adicional. Ao final de cada uma destas assembleias era aprovada a prestação de contas anteriormente debatida.

Para a elaboração de projeto a ULCM, preferencialmente, busca o envolvimento das famílias na etapa de sua concepção. Entretanto, a partir das últimas experiências, sobretudo no caso Maria Domitila em que os tempos de viabilização (16 anos) extrapolaram quaisquer expectativas, a Entidade tem optado por envolver as pessoas quando há elementos suficientes que demonstrem a viabilidade e possibilidade de contratação dentro de um curto prazo, para que assim não seja criada expectativa antecipada. Quando isso não é possível este diálogo é feito junto à coordenação da Entidade.

³⁰¹ Nos processos de mutirão habitacional, a comemoração nesta fase seria precipitada, tendo em vista os tempos vivenciados em obra. Em experiências pela CDHU da própria Integra vivenciaram-se prazos de 4 a 7 anos de obra.

No caso do Edifício Ipiranga soma-se a própria característica do empreendimento Ipiranga, uma obra de reforma de prédio existente, com limitantes físicos e orçamentários que amarram por completo maiores liberdades de projeto. Portanto, as famílias puderam participar apenas de definições já em fase de projeto executivo quando foram discutidas em assembleia questões de detalhamento e escolha de revestimentos diretamente com a demanda.

A elaboração dos Projetos Executivos inicia-se com objetivos claros, não só de detalhar as soluções executivas mas garantir que a verba prevista em contrato seja suficiente para a execução dos trabalhos, bem como assimilar as defasagens financeiras do decorrer da obra. Além destes aspectos práticos soma-se a clara intenção da Entidade em agregar melhorias ao projeto. Objetivos aparentemente antagônicos, mas que se tornaram possíveis com o empenho dos envolvidos.

Sobre a dinâmica de elaboração dos projetos executivos, cabe destacar a necessidade de maior interação entre as disciplinas, uma vez que as soluções de projeto tiveram que ser decididas em conjunto, uma vez que não se tratando de uma construção nova em que é possível antecipar ou pressupor algumas soluções de projeto, no caso da reforma, isso só foi possível após rodada de discussão conjunta sobre as necessidades, opções, orçamento e soluções de cada disciplina.

Para tanto, tornou-se imperativo a contratação de diversos consultores de modo a atender normas e agregar qualidade ao orçamento disponível. Foi contratado consultor de sistema de vedação em *Drywall*, viabilizando a racionalidade em obra, assim como a especificação correta das soluções de vedação para atendimento das exigências do Corpo de Bombeiros, situações de reforço, preocupação com pós-obra assim como atendimento da NBR 15.575/13, norma de desempenho para edifícios habitacionais.

Outro consultor essencial para os detalhamentos dada a ausência de resposta formal do Corpo de Bombeiros foi o de Proteção e Combate à Incêndio, abordando especificações da IT-43, sanando dúvidas referente ao aquecedor a gás, compartimentação horizontal e rotas de fuga. Em vistoria, um outro aspecto fundamental alertado pelo consultor refere-se ao edifício garagem atrás do prédio objeto de reforma, cujo aceso se dá por servidão no térreo e subsolo. Esta situação exige a aprovação conjunta dos edifícios, fato que exigiu nova entrada de projeto na corporação.

Ainda relacionado à questão da especificação do aquecedor à gás contactou-se consultor próprio da Congás de modo a garantir adequação conjunta às exigências do Corpo de bombeiros. Além dos esclarecimentos da questão foi alertado para situações em apartamentos com cozinha aberta para o ambiente sala-quarto. A solução prevista inicialmente não permitiria que o futuro morador tivesse fogão à gás dada a impossibilidade de garantir que o local de dormir estivesse protegido de possíveis vazamentos. Frente a isso optou-se pelo fechamento das cozinhas garantindo a utilização de fogão à

gás, pois tal situação poderia inviabilizar também sua utilização também nos apartamentos de um dormitório.

Outro aspecto determinante do detalhamento executivo foi a reforma da fachada, uma vez que para a fachada frontal estava especificada aplicação de textura acrílica. Com a necessidade de mapeamento da fachada, e dos ensaios de arrancamento, para garantir a qualidade do serviço houve necessidade de consultoria especializada, uma vez que existiam muitos trechos danificados. Neste processo, buscando garantir melhoria no projeto, altera-se projeto original trabalhando com a substituição do revestimento proposto por pastilhas cerâmicas, propiciando à fachada principal do edifício revestimento que exige menores gastos de manutenção.

A melhoria mais almejada na elaboração do projeto executivo foi justamente a caixilharia, dado seu papel decisivo na garantia da qualidade de iluminação e ventilação, uma vez que os apartamentos possuem área limitada de janela e como mencionado possuem ambientes com iluminação indireta. Além disso, a proposta inicial de reforma da caixilharia existente, gerava diversos encontros com os montantes existentes em chanfro, pela incompatibilidade de conciliar a divisão criada para as unidades e sua modulação, dificultando o melhor aproveitamento dos ambientes criados.

Além do aspecto de projeto, o item caixilharia apresentava grande impacto no orçamento geral do projeto, de modo que a participação de consultor em caixilhos, bem como a captação de fornecedor com qualidade e preço competitivo foram determinantes. A melhor opção então foi viabilizada pela otimização do orçamento que permitiu investimentos adicionais neste item específico, adotando caixilharia em alumínio com persianas de enrolar, conciliadas como venezianas na parte superior, garantindo ventilação permanente na área de serviço – exigência do uso do aquecedor – e a fácil adaptação às saídas das chaminés dos aquecedores e dos exaustores dos banheiros, propiciando uma fachada com unidade visual e aproveitamento máximo dos vãos.

Apesar das dificuldades, a otimização de projetos e orçamento permitiu outros investimentos de caráter estruturantes no funcionamento do edifício, como utilização de barramento blindado na alimentação e distribuição de energia, assim como investimentos diferenciados para projetos voltados a esta faixa de renda como bancadas de granito para as pias, bancadas de granito em lavatórios, bem como lâmpadas do tipo LED, mais econômicas e duráveis.

Para viabilizar o início de obra a CAIXA exige que o imóvel esteja vazio, exigindo então a saída da pessoa contratada pela ULC para segurança. A despeito dos avisos e combinados com o vigilante, que permaneceu no edifício neste período de viabilização, sobre o planejamento de sua saída, houve dificuldade para efetiva-la, uma vez que o mesmo ex-dirigente da Entidade que provocou dissidência

na demanda, ventilou a possibilidade de atendimento da sua necessidade de moradia dentro de algum projeto em viabilização. Deste modo o então funcionário da Entidade cobrou o atendimento habitacional no próprio prédio da Avenida Ipiranga, ou mesmo exigindo indenização frente às promessas. Sua saída só foi possível através da pressão incisiva de outros dirigentes revertendo a situação, mas não sem garantir uma compensação financeira além do previsto.

Em novembro foi registrado o contrato de reforma com a CAIXA, o que permitiu a primeira antecipação do contrato de modo a viabilizar o início de obra. O valor repassado refere-se ao planejado para execução da primeira medição no valor percentual de 2,83%. Diferentemente de uma obra de financiamento tradicional em que é feita a medição do que já foi produzido com recursos próprios, no caso de um empreendimento do MCMV-E, agente sem capital para a produção, é previsto o adiantamento de recurso referente ao percentual programado para a produção do próximo mês, sendo que só é liberado novo adiantamento quando a medição física atinge o percentual já liberado.

Em novembro também houve a decisão referente ao pagamento ou isenção das taxas cartoriais para averbação da CDRU na matrícula do imóvel. A despeito do estabelecido na lei, a decisão do juiz foi pelo pagamento integral desta averbação, um montante de R\$ 21.000,00. O pagamento deste montante só foi possível dada as considerações conservadoras no momento de montagem do QCI e da liberação do recurso de adiantamento.

Em dezembro a obra efetivamente começa com execução de demolições. Iniciando-se a execução dos serviços em obra, sendo necessário aprovar junto ao agente financiador a Planilha de levantamento de Serviços (PLS) com todos os itens de obra abertos, bem como detalhando o cronograma original do contrato com o plano de execução e os percentuais previstos para cada medição. No final do mês de dezembro, estando o percentual antecipado já executado foi possível fazer a primeira medição, permitindo a liberação do montante referente à segunda medição.

Como questão intrínseca ao processo de reforma, logo no início dos trabalhos surgem os imponderáveis imprevistos. Alguns apenas dificultam a execução, como um trecho de viga invertida impossibilitando a abertura de uma porta, ou uma laje em caixão perdido exigindo remanejamento de tubulação e redesenho de caixilharia, mas outros acabam por impactar em orçamento e projeto, como a existência de uma laje em rampa em parte significativa do térreo, que exigiu novo projeto e novas adaptações para viabilizar sua boa utilização, com acréscimos de serviços em cerca de 15% do orçamento só neste pavimento³⁰².

³⁰² A Caixa Econômica Federal exigiu nova aprovação do projeto junto à Prefeitura de São Paulo preocupada pelo grau de alteração do projeto original.

Além destas questões executivas, no andamento dos trabalhos, houve dificuldade na dinâmica de medições, sendo que o recebimento e o fluxo de pagamentos da obra passaram a ser um limitante para o bom andamento da obra. A antecipação prevista acabava por levar a operação do cronograma ao limite, já que se chegou a aguardar 15 dias para a liberação da engenharia para o operacional que por sua vez chegou-se a aguardar outros 15 dias para depósito em conta, somando praticamente um mês. Conclusão, o conceitual adiantamento passa a não existir, exigindo da gestão de obra um controle das contratações que deixavam o fluxo de caixa da obra sempre em seu limite³⁰³.

Outro ponto que exigiu controle sistemático foi a corrosão sofrida pelo orçamento dado o aumento da inflação vivenciados em 2015 e 2016³⁰⁴. O orçamento aprovado pela engenharia da CAIXA tinha data base de janeiro de 2014³⁰⁵, tendo a obra iniciado em dezembro de 2014, ou seja, com defasagem de quase 12 meses - prazo usual para reajuste de contratos, inclusive previsto pela lei 8.666 que rege as contratações públicas. Só neste período, a inflação medida no setor, segundo base do SINAPI apurado pelo IBGE ficou em 5,44%³⁰⁶. Passado um ano de início de obra (Dezembro de 2015), essa defasagem inflacionária estava em 12,09%, e antes da conclusão da obra (Novembro de 2016) a defasagem alcança 21,02%. Se considerarmos o percentual a executar em cada uma das datas mencionadas acima a inflação corroeu 13,47% do orçamento³⁰⁷.

A contratação de serviços e materiais tiveram dificuldade real de valer-se do RET de 1% para esta Faixa de empreendimento. O maior problema foi do desconhecimento completo por parte dos fornecedores sobre como proceder contabilmente esta operação e na maioria dos casos houve a negociação do valor do contrato e que posteriormente na emissão das notas que se verificou a manutenção da tributação normal.

No primeiro semestre de 2015 a obra com diversas frentes de serviços apresentava ritmo acelerado conforme o planejado, uma vez que a previsão de término seria abril de 2016. As medições atingiram cerca de 8% do orçamento, um dos percentuais máximos do cronograma inicial na curva de produção. Em meados de 2015, o agravamento da crise econômica e política levaram ao Ministério

³⁰³ Até meados de 2014, o procedimento de antecipação adotado no MCMV-E previa na primeira liberação de recursos a antecipação de duas parcelas de modo a garantir segurança no fluxo de caixa da obra, entretanto a alteração empreendida pelo Ministério acabou por reverter uma demanda bastante concreta para obra, uma vez que o processo de liberação dos recursos não são rápidos.

³⁰⁴ Os índices gerais de inflação nacional (IPCA) foram de 10,67% em 2015 e até dezembro de 2016 já acumulava 5,97%. Para o INCC a inflação específica do setor de construção civil foi de 7,22% em 2015 e 6,35% até dezembro de 2016.

³⁰⁵ Apesar da normativa do programa exigir que a data base do orçamento não seja maior do que 3 meses anteriores à data de contratação, dada a impossibilidade de atualizar o orçamento foi dado em janeiro de 2014 para não se extrapolar os valores permitidos pelo MCMV.

³⁰⁶ SINAPI desonerado – custo médio por m² de construção para o Estado de São Paulo. Utilizada data base de janeiro 2014, e dezembro de 2014.

³⁰⁷ Em dezembro de 2014 inicia e portanto possui 100% a executar, em dezembro de 2015 restava cerca de 49% à executar e em dezembro de 2016 cerca de 10% à executar.

das Cidades a reduzir o fluxo de repasses, e em junho foi liberado apenas 4%, menos da metade do valor produzido. Este percentual limitador foi estendido para o restante do cronograma³⁰⁸.

Na prática de obra, tal redução brusca e imediata gerou grandes problemas como atrasos de pagamento aos contratados, e a não quitação de faturas programadas, gerando dívidas da ordem de 330 mil reais, tendo a entidade sido protestada por fornecedores ao não honrar os pagamentos. E em uma ação arbitrária e não dialogada, restando à associação mediar as consequências, mais um evento que contribui na crítica estigmatizada deste tipo de operação.

Outra consequência direta deste alongamento forçado do cronograma físico é seu impacto financeiro, com a incidência de custos fixos da obra – canteiro – por um período maior que o necessário, resultando em uma obra mais cara. A impossibilidade de aditamento de valores da operação gera novas dificuldades para solucionar estes gastos extras e da demanda assumir tal montante, a única solução foi buscar auxílio com a Prefeitura de São Paulo, que aportou R\$ 465.301,55 para garantir a finalização do empreendimento.

A interrupção da gestão à nível federal também gerou dúvidas sobre o andamento dos trabalhos de obra, o que felizmente não se concretizou. Do mesmo modo, a negociação quanto a utilização do mezanino e do térreo pelo próprio condomínio, com previsão de devolução à SPU em contrato, que estavam avançadas junto à equipe anterior da SPU, permaneceu em dúvida. Tendo como argumento principal que este encargo foi previsto pelo primeiro contrato firmado entre a ULC e a SPU, atendendo limitação do MCMV-1 em que não havia a previsão de uso não residencial dentro dos empreendimentos, o encargo permaneceu no novo contrato, apesar de o MCMV-2 já permitiria o uso do térreo para fins comerciais com o retorno do aluguel para auxiliar nos gastos do condomínio³⁰⁹. Com a nova equipe da SPU este assunto foi efetivamente conversado na visita à obra em novembro de 2016, em que se externou a intenção da secretaria em utilizar efetivamente o espaço. Tal decisão só foi revertida em dezembro de 2016 na visita inaugural do edifício que contou com a presença do Secretário Nacional do Patrimônio da União em que ao mezanino e o térreo seriam destinados ao condomínio.

Durante o período de obra, além de auxiliar na gestão da obra, o trabalho social executou o Plano de ações aprovado pela CAIXA junto às famílias, separado em diferentes eixos: a) **Mobilização e Comunicação**, com a orientação e informação às famílias sobre o Programa Minha Casa Minha Vida,

³⁰⁸ Durante o ano de 2015 e 2016 o corte de repasse à empreendimentos do MCMV atingiu mais fortemente as demais modalidades do programa. No ambiente político afirmava ser um reposicionamento da então presidente Dilma frente a suas reais bases de apoio, com processos de seleção de projetos restritos às Entidades. Do ponto de vista econômico a representatividade dos recursos destinados ao MCMV-E sempre foram irrisórios frente as demais faixas e modalidades do programa.

³⁰⁹ O novo contrato firmado entre a ULC e a SPU em 2012 já poderia ter incorporado tal concepção, mas naquele momento manteve o padrão já aprovado no contrato anterior, jogando tal negociação à *posteriori*.

documentação necessária, prazo para entrega e ações para inclusão no Cadúnico; com elaboração do Diagnóstico Socioeconômico, à partir dos dados coletados no cadastro e Levantamento dos equipamentos públicos do entorno; com Atendimento individualizado; Divulgação e orientação dos recursos existentes no território; Desenvolvimento de atividades de caráter lúdico, em datas comemorativas; Organização das atividades relativas à entrega das unidades habitacionais; b) **Participação Comunitária e Desenvolvimento Sócio Organizativo** com a Constituição do Condomínio; Elaboração da minuta de condomínio; Elaboração do regimento Interno; Elaboração da Cartilha de cartilha do condomínio; Capacitação para a gestão condominial; Sensibilização para a mediação como instrumento às resoluções de conflitos; Participação e articulação com parceiros nas lutas e discussões pertinentes ao território; Participação nas ações e atividades desenvolvidas pela ULC, com caráter formativo e aquelas voltadas a organização da intervenção nos problemas da cidade; Organização de oficinas para troca de experiências entre os diferentes empreendimentos e grupos de famílias. c) **Empreendedorismo** com a Identificação das potencialidades e das expectativas dos moradores com relação ao desenvolvimento social e economia solidária; Estímulo às ações voltadas à Economia Solidária; Identificação dos recursos existentes no território em relação aos cursos de capacitação, oficinas; Divulgação dos cursos entre os moradores; Formação de Comissão de discussão, proposição e articulação de ações voltadas à economia solidária, capacitação profissional; d) **Educação – Ambiental, e Patrimonial**, desenvolvendo de ações voltadas ao estímulo de atitudes adequadas à conservação do meio ambiente e melhora da qualidade de vida; voltadas à manutenção das áreas comuns do condomínio e do uso adequado das áreas privativas; na Formação de Agentes Ambientais para articulação, discussão e proposição das ações voltadas à educação ambiental; na Capacitação dos Agentes Ambientais; e) **Reassentamento** Definição dos critérios para escolha das unidades habitacionais; Escolha das unidades habitacionais; Planejamento e definição das mudanças; Visita ao empreendimento.

Das ações destacam-se a composição da demanda, a oficialização do condomínio, e a escolha das unidades.

O trabalho de aprovação da demanda apesar de aparentar ser simples, dada as características do programa, esbarrou em duas questões principais: a composição familiar e a composição da renda.

Sobre a primeira questão a dificuldade foi a de compatibilizar o número de pessoas que compõem a família e as características das unidades produzidas – um dormitório e quitinetes. Este ponto já havia sido aventado pela própria CAIXA/Ministério na etapa de viabilização do empreendimento, que questionou a entidade sobre a adequação do porte da família e a unidade projetada. Tendo o programa um limitante de atendimento de famílias composta por uma pessoa, a argumentação feita pela ULCM foi a de trabalhar a demanda conjugada com o empreendimento

Maria Domitila também em viabilização, uma vez que este atenderia a composição de cômodos estabelecida pelo programa, buscando assim a concentração de famílias menores no empreendimento Ipiranga e as famílias maiores no Maria Domitila. Esta divisão aconteceu parcialmente uma vez que famílias dentro da própria demanda optaram por incorporarem a demanda do empreendimento com proximidade de contratação, refletindo também no processo de escolha das unidades.

Já a composição da renda, gerou dificuldade dada a rigidez prevista na definição das faixas estabelecidas pelo Programa, em que o valor teto não poderia ser extrapolado, inviabilizando a contratação do financiamento pela família. Foi o caso de um casal em que ambos estavam empregados com salário mínimo paulista, e de uma aposentada que extrapolou em R\$15,00 o valor teto da faixa por receber aposentadoria do marido falecido. Não é difícil de entender então o abandono do emprego por parte de componentes da família, ou mesmo o desmembramento das famílias para não perder esta oportunidade única³¹⁰.

Outro ponto bastante discutido com as famílias foi a instituição de condomínio, o regimento interno, e a vida em condomínio. Um processo de mudança significativa na forma de morar de alguns, da necessidade de capacidade administrativa ao grupo, bem como no estabelecimento de decisões coletivas, pois existirá casos em que os gastos com condomínio serão maiores do que os valores pagos ao financiamento. Houve a compreensão de que alguns pontos atendem à questões legais, ficando Regimento Interno mais aberto à incorporar critérios e regras estabelecidas pelas próprias famílias.³¹¹ Dentro deste processo de vida em condomínio as discussões relacionadas à Gestão Condominial são objeto de cuidados pois não se trata de uma atividade simples, mesmo com a contratação de uma empresa especializada para auxiliar neste processo, como foi o caso do Conselheiro e Ipiranga.

Neste processo participativo foi também escolhido o nome do edifício, sendo também ponderado pela coordenação da ULC para que a escolha tivesse significado ou homenagem ligado à luta de direitos e defesa das pessoas excluídas e marginalizadas da sociedade. A partir da discussão com os futuros moradores foi escolhido o nome Dandara, em homenagem à esposa de Zumbi dos Palmares, enaltecendo o papel da mulher, e a luta contra a escravidão que instituiu a segregação racial e também de classe em nosso país.

³¹⁰ Frente à esta dificuldade real e bastante injusta, o Ministério das Cidades emitiu instrução normativa em que se permitia atender até 10% da demanda com renda acima do limite para a Faixa 1, mas com um teto estabelecido. No caso do MCMV 3 que o teto da faixa é R\$1.800,00 este teto máximo é de R\$ 2.350,00.

³¹¹ Este trabalho foi mais intenso no empreendimento Conselheiro Crispiniano referente aos gastos condominiais pois na composição da demanda verificou-se a polarização de famílias entre aquelas com renda mais próximas do teto e aquelas mais próximas do piso.

Mais próximo do termino de obra, discutiu-se com as famílias o Manual do Morador, buscando o entendimento sobre as questões de funcionamento do apartamento, bem como de construção do empreendimento. Alguns pontos receberam destaques, seja na apresentação do material, seja nas dúvidas externadas pelas famílias. Os pontos e dúvidas técnicas – sistema *drywall* e a necessidades de reforços para fixação de objetos pesados, aquecedor a gás, manutenção e cuidados como os revestimentos³¹², caixilhos, sistemas de água e esgoto – não foram as mais polêmicas. As dúvidas e questionamentos maiores ficaram à cargo do instrumento de transmissão de posse, a CDRU, e da exigência contratual de devolução das áreas do térreo e mezanino.

Frente à primeira questão o trabalho social organizou uma atividade específica que contou com a presença da advogada Dra. Rosane Tierno, diretora da Cohab-sp e especialista nas questões do Direito Urbanístico. Além dos esclarecimentos legais, por mais de uma vez, nesta atividade e nas atividades do Manual do Morador, sobre a possibilidade de transmissão desta posse, da questão de herança, foi reforçado que para aquelas famílias cujo objetivo é morar nas unidades não haveria motivo algum para preocupação, entretanto, caso houvesse famílias com outras intenções de uso ou comercialização do apartamento, estes sim deveriam se preocupar pois certamente haveria problema. Frente a outros empreendimentos do MCMV-Faixa 1, como no caso do Ed. Conselheiro Crispiniano e Maria Domitila, estas famílias não terão direito à propriedade, mesmo depois de quitada a parcela do financiamento, o que lhes permitiria qualquer negociação independente³¹³.

Em menor intensidade e grau de preocupação, a necessidade de devolução das áreas do térreo e mezanino também foi bastante questionada, sendo explicado nas reuniões quanto às exigências estabelecidas em contrato e que já era objeto de discussão da coordenação da entidade e a equipe da SPU. Felizmente, ao termino da operação houve o consenso da SPU sobre a devolução dos espaços para o condomínio.

O processo de formação da demanda já é uma especificidade desta modalidade, e a escolha das unidades é o momento mais esperado dentre as famílias. O critério de formação da demanda utilizado pela ULC atendeu às exigências estabelecidas pelo programa, acrescentando-se os critérios relacionados à participação dentro da entidade. Estes mesmos critérios, internamente geram uma

³¹² A título de registro, o projeto deu prioridade à manutenção dos pisos de taco de madeira já existentes na maior parte do edifício, sendo inclusive reformados grandes trechos em alguns andares por estarem deteriorados, afim de proporcionar maior qualidade às famílias. Contudo, mesmo com a argumentação técnica quanto à qualidade e facilidade de manutenção e cuidado, diversas famílias relataram o desejo de substituir tal revestimento. Tal questão abre o debate quanto à idealização do arquiteto e as expectativas de seus clientes, bom como da exigência formal do programa para a entrega das unidades com 100% dos acabamentos executados.

³¹³ Dentro de uma Política Habitacional este tratamento diferenciado entre empreendimentos de características muito semelhantes, com custos compatíveis, não é salutar para seu bom funcionamento, gerando questionamentos e possibilidade de reversão da opção juridicamente. No estudo de caso este risco acaba circunstanciado pela ação da Entidade.

classificação entre os associados que lhe confere maior possibilidade de atendimento nos projetos em andamento, e uma vez selecionado para compor a demanda³¹⁴, lhe proporciona prioridade na escolha das unidades. Como relatado acima, as características das unidades produzidas no Ipiranga direcionaram a composição da demanda, e mais do que isso, orientaram a escolha das unidades. Por haver grande variação de tamanho das unidades (46,21 m² - 24,47m²), bem como da composição das famílias selecionadas, o Trabalho Social propôs utilizar algumas faixas de tamanho e características dos apartamentos (quintete ou um dormitório), buscando uma maior compatibilização com a composição familiar da demanda final. Este critério, debatido e acordado com as famílias, foi juntamente com a pontuação de cada associado os elementos para a escolha das unidades. Tal processo não apresentou problemas até a necessidade de revisão de algumas escolhas por ter ocorrido engano no momento de visita às unidades por parte das famílias³¹⁵.

Os impactos orçamentários relatados que ocorreram ao longo de sua execução tiveram efeitos diretos sobre as famílias, pois foi necessário cotizar entre eles recursos para solucionar os problemas criados pela quebra do repasse federal, assim como no atendimento de situações e serviços não contemplados pelo contrato com a CAIXA.

Nos meses de finalização de obra, foram intensificadas as vigílias de segurança, com o revezamento de famílias no prédio além da segurança da obra, de modo a não aumentar os gastos com vigilância, e não permitir a ocupação ocorrida no Edifício Conselheiro Crispiniano. Foi necessário também, dada a falta de recursos, viabilizar mutirão de limpeza para as áreas comuns e deixar sobre responsabilidade de cada família a limpeza de sua unidade. Do mesmo modo, algumas intenções de melhorias, como toldos para varandas, proteção e gradil para a pele de vidro do térreo, porta de fechamento de *shafts*/medidores nos andares, e moveis e equipamentos das áreas comuns, não se concretizaram, deixando-se à cargo do condomínio a solução destes itens.

Ainda no processo de finalização da obra, apesar do termino dos serviços em janeiro de 2017, a vistoria do Corpo de Bombeiros para emissão do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) só ocorreu na segunda quinzena de fevereiro, gerando um comunique-se para atendimento. Apesar da solicitação para emissão de AVCB parcial, atendendo à obra executada, o comunique-se exigiu

³¹⁴ A ULC é formada por diversos grupos regionalizados e organizados sob coordenações próprias. Quando existe um empreendimento viabilizado busca-se contemplar os diferentes grupos que a compõem de modo a garantir a coesão da organização, bem como democratizar os sucessos e as derrotas nos processos de viabilização.

³¹⁵ Para a escolha das unidades o trabalho social preparou um processo de escolha conjunto à visita dos apartamentos objeto da escolha. Acontece que por engano na apresentação de algumas unidades, especialmente em relação frente e fundo do edifício, algumas famílias tiveram que trocar as unidades escolhidas. Neste processo, apesar do aborrecimento natural frente à idealização e identificação com o objeto de luta, houve o descontentamento explícito de algumas pessoas achando-se injustiçadas frente ao processo e ao critério anteriormente acordado.

atendimento de alguns itens referentes ao sistema de proteção e combate à incêndio para o edifício garagem. Novos serviços não previstos originalmente.

Último capítulo da obra refere-se à obtenção do AVCB, uma vez que estando o edifício residencial conjugado ao edifício garagem, a vistoria solicitou atendimento de adequação para ambos, não permitindo emissão de AVCB parcial. E apesar da obra estar finalizada em janeiro, este fato impede que seja emitido o AVCB e consequentemente a Habite-se, não sendo possível ainda a mudança das famílias e a instituição do condomínio junto ao CRI.

Apesar das características da obra, e suas inevitáveis surpresas, e do impacto causando no cronograma por ação do Ministério das Cidades, o tempo de execução da obra em 24 meses foi elogiado pela CAIXA que está acostumada a realidades bem diversas na operação de contratos do MCMV-E.

3.3 Pós-Obra

A questão principal de pós-ocupação em toda Política Pública de Habitação refere-se à permanência das famílias atendidas pelos programas nos imóveis em que foram contemplados. Claro que não se objetiva com isso que haja uma amarra irreal à realidade de vida das pessoas, mas o que se quer é evitar situações de venda de unidades e retorno desta família à mesma realidade de deficiência em que se encontrava anteriormente. A instituição do CADÚnico auxilia sobremaneira neste controle por haver abrangência nacional, entretanto por se tratar de um instrumento relativamente recente talvez não tenha ainda exercido a real influência sobre esse público, ou mesmo o esfacelamento do núcleo familiar e da falta de perspectiva futura seja tão grande que os montantes relacionados a este produto específico, e o imediatismo acabará por reger as ações. E de concreto, tem-se também a apropriação de recursos públicos por interesses privados ao perder-se novamente condições mínimas de moradia.

Sobre este aspecto dois elementos podem contribuir na garantia do direito frente ao enorme assédio financeiro que estas famílias irão sofrer sistematicamente. O primeiro refere-se à participação e organização da luta pelo direito à moradia em um movimento social. Este fato propicia uma formação política das famílias, assim como o acesso à moradia, ao objeto de luta, ganha um outro significado quando comparado aos atendimentos por sorteio, ou dos processos de remoção compulsória. O outro elemento importante na manutenção deste direito é o fato de que toda operação de acesso estar baseada na posse e não na propriedade, ou seja, sendo desvirtuado o direito de moradia, ao menos o Poder Público poderá reverter situações em que se verifique que o assédio econômico foi consumado, e não perdendo por completo os investimentos feitos.

Outro problema real é o bom funcionamento do condomínio, adimplência das contribuições mensais e execução das manutenções necessárias para garantir o bom funcionamento do edifício. Esta discussão foi feita também nas oficinas de Manual do Morador, destacando-se a importante que um empreendimento como o Ipiranga tem frente à Política Pública de habitação. Primeiro por estar em uma região central, aos olhos e críticas de todos, e também por ter sido empreendido por um movimento social. Qualquer problema ou descuido visível toma proporções que se tornarão críticas duras à modelo executado. A comercialização de unidades ou a degradação do edifício serão argumentos de que não é viável HIS no centro, e que o movimento de moradia é composto de oportunistas³¹⁶, comprometendo a execução de novas reformas no centro.

Um dos cuidados que a ULC toma é manter um relacionamento com os condomínios viabilizados, principalmente através das lideranças formadas e alocadas nestes edifícios, pois a cobrança pelo bom funcionamento no pós-ocupação é pré-requisito, como se todas as ações governamentais de habitação fossem perfeitas.

A etapa de pós-obra não poderá ser aqui retratada com riqueza de detalhes uma vez que o depósito da dissertação coincide com o tempo de entrega dos apartamentos do empreendimento Ipiranga. Entretanto, a vivência de outros empreendimentos de HIS em *retrofit*, as particularidades desta reforma empreendida pela ULC, a experiência do pós-ocupação no empreendimento Conselheiro Crispiniano – Condomínio Iracema Euzébio, e o planejamento do trabalho social no pós-ocupação exigido pelo programa³¹⁷, permitem levantar algumas questões.

O primeiro ponto a abordar refere-se à organização anterior destas famílias em associação de luta por moradia. A experiência existente, mesmo quando não atingida a excelência de envolvimento e politização buscada incessantemente pela coordenação, é extremamente significativa. Estas famílias lutaram para conseguir sua moradia, e neste processo possuem entendimento sobre a habitação e importância da atuação política, coesão e agilidade, completamente diferente dos demais empreendimentos do MCMV-FAR, mesmo frente à forma de determinação da demanda pela ULC ao contemplar seus mais de 40 grupos organizados na cidade.

Formalmente, além de questões relacionadas ao atendimento à garantia de serviços, caso haja algum problema na utilização dos apartamentos, o único processo ainda vigente para o período do Pós-Obra é o do Trabalho Social, com previsão de 60 dias. Pouco tempo para que um grupo formado

³¹⁶ São recorrentes as reportagens oportunistas feitas em ocupações da região central denunciando comercialização de lugares na ocupação, ou mesmo ligando todos ocupantes à pessoas ligadas à negócios ilícitos ou esconderijo de entorpecentes ou contrabando.

³¹⁷ A normativa do programa estabelece um período mínimo de 2 meses após a entrega das unidades de modo a auxiliar aos moradores neste processo de adaptação de uma nova forma de vivência, bem como na questão prática da gestão.

como demanda para aquele empreendimento tenha segurança e maturidade para a administração de um novo condomínio. A busca por uma gestão diferenciada, bem como do entendimento deste processo de gestão de um bem coletivo demandaria muito mais tempo para o acompanhamento³¹⁸.

Esse tempo adicional também está relacionado à disponibilidade de recurso financeiro, como no caso do empreendimento da Avenida Ipiranga houve um aumento forçado no prazo de obra, isto acabou por dificultar todo o trabalho uma vez que os recursos disponíveis estavam previstos para outros tempos. Uma melhor distribuição entre as etapas de pré-obra, obra e pós-obra, poderia favorecer este entendimento. Sendo a obra o tempo mais alongado do processo, seria possível iniciar o Trabalho Social nesta fase de maneira mais espaçada, aumentando a intensidade das atividades no final de obra, mantendo-as no pós-obra³¹⁹, garantindo maior período de acompanhamento para o pós-obra.

No trabalho de pós-ocupação do Edifício Conselheiro focou-se em curso de formação sobre gestão condominial voltado primeiramente à todos moradores, com caráter mais amplo, e outro voltado especificamente ao corpo diretivo do condomínio, especificando questões do dia a dia desta gestão, bem como as opções possíveis para sua organização.

Dentro desse processo de gestão, o Condomínio Iracema Euzébio optou pela contratação de uma empresa Administradora Condominial de modo a garantir o aspecto impessoal dentro das obrigações do condomínio. Ao mesmo tempo, apesar do diálogo e consenso pela não contratação imediata de serviço de portaria, uma vez que se trata de um gasto com grande impacto sobre a contribuição mensal, e viabilizá-la após o aluguel das lojas do térreo, discute-se agora, cerca de 6 meses do pós-ocupação esta contratação, comprometendo o orçamento das famílias que possuem menor renda – mais de um terço do grupo – e permanecendo vazio o espaço comercial, concebido justamente como apoio à manutenção do condomínio.

A situação específica do Ipiranga, relativo ao instrumento de transmissão de posse, demanda ainda maior entendimento por parte dos moradores, sendo prioridade no trabalho de pós-ocupação. Como dito às famílias quando dos questionamentos a respeito da CDRU, aqueles que não estão interessados em vender, alugar, ou mudar de uso do apartamento, não têm porque se preocupar, pois há garantias reais para a permanência e transmissão desta posse à herdeiros. Trata-se de uma preocupação não só para o Trabalho Social no pós-ocupação, mas também exigirá um monitoramento por parte da ULCM de modo a garantir que a demanda não seja alterada por completo. Do ponto de

³¹⁸ Em entrevista com a coordenadora do Trabalho Social da Integra, Lucia Ágata, ela destaca a importância deste alongamento do Trabalho Social: “Falta tempo a vida ao vivo e cores”.

³¹⁹ É momento também para consolidar debates e fazer com que aconteça na prática.

vista da Política Habitacional, a solução através da CDRU pode ser um caminho bastante interessante enquanto alternativa à locação social.

3.4 PMCMV-E que forma tem?

O contato com a análise feita por Jaramillo (s/data) sobre as formas sociais de produção, suscitaram interesse sobre em qual forma estaria enquadrado o MCMV-E, e através da vivência profissional em projetos participativos e de auto-gestão, e da experiência específica do edifício da Avenida Ipiranga exercita-se esse entendimento no presente item.

A partir das quatro categorias propostas por Jaramillo (s/data): Trabalho Direto, Controle Técnico da Produção, Controle Econômico Direto, Controle Econômico Indireto e tendo como referência a experiência do empreendimento da Avenida Ipiranga, percebe-se que o MCMV-E na verdade não se encaixa por completo em nenhuma das formas identificadas por Jaramillo, sendo então uma mescla de formas que resultam na prática da modalidade.

A primeira categoria a ser avaliada refere-se ao **Trabalho Direto** na produção. Independente do agente promotor, Poder Público, Agente Privado ou Entidade Organizada, verifica-se a utilização de mão de obra assalariada para garantir o trabalho na construção, no processo de materialização.

No estudo de caso da Avenida Ipiranga, o processo de contratação de mão de obra não ocorreu diretamente com a incorporação de funcionário na obra, mas sim através de empreitada especializada por tipo de serviço. Nestes casos, é possível em que o próprio agente organizador da mão de obra esteja diretamente envolvido na obra, entretanto existem casos em que se trata de um empreiteiro que subcontrata trabalhadores para repassar o trabalho a custos inferiores, de modo a lhe propiciar algum resultado. Esta situação é bastante comum em todo o setor, em especial nas formas informais de trabalho. Ocorre então a exploração do trabalho pelo trabalhador-organizador da empreitada.

O aquecimento do setor na última década propiciou um aumento real do salário, fato que se mantém mesmo com o arrefecimento recente da dinâmica produtiva.

Há relatos de situações em que Entidades Organizadas valem-se de trabalho direto dos beneficiários através de mutirões para execução de alguns serviços. Tal situação é pontual e circunstanciada, e não foram identificadas nos projetos levantados na região central de São Paulo.

Outra particularidade verificada na modalidade MCMV-Entidades, que influencia também o aspecto do trabalho aplicado na produção, é a pequena possibilidade de repetição da operação, ou quando ocorre está separada por espaço de tempo que transforma cada empreendimento em

empreendimento único. Isto dificulta a contratação do trabalho, seja na negociação dos custos, seja na fidelização de mão de obra habilitada.

A segunda categoria é o **Controle Técnico da Produção**.

No estudo de caso, o controle técnico da produção é feito através da Integra, formada por profissionais habilitados tecnicamente para garantir o atendimento dos aspectos normativos e legais exigidos pelo Programa, não só na questão técnica-construtiva, mas também no suporte financeiro que muitas vezes se torna preponderante. Este trabalho se dá através da prestação de serviços à Entidade, e caracteriza-se pela Administração Direta.

Outra possibilidade na modalidade é a contratação de uma construtora para ser a responsável por todo o processo de materialização, denominada no programa como Empreitada Global, ou uma contratação por preço fechado. Com esse modelo, o processo custa mais caro uma vez que há necessidade da empresa construtora aferir lucro sobre toda a obra. Mesmo assim, encontram-se poucas empresas interessadas neste tipo de processo dada a pequena margem de lucro possível, somada à quebra frequente de empresas envolvidas nesse ramo de atuação³²⁰.

Neste caso, segundo caracterização proposta por Jaramillo, o controle técnico fica a cargo de um agente subordinado ao capital, perdendo a Entidade a autonomia e a possibilidade de autogestão sobre o processo e seu produto final. É praxe o agente financiador preferir a contratação por Empreitada Global, uma vez que fortifica a operação atrelando a entrega do produto a uma empresa construtora.

O agente responsável pelo Controle Técnico na modalidade de administração direta é "olhos e ouvidos" da Entidade dada a dificuldade que esta tem de se estruturar enquanto promotor. Nos formatos existentes até agora no Brasil, a possibilidade de atuação da Entidade é sempre pontual e esparsa, fazendo com que não haja a possibilidade de estruturação como promotora dos empreendimentos, mantendo sempre o caráter militante de sua atuação. Não há estrutura para tal, afinal a Política Pública neste formato é pontual e esparsa, perpetuando o caráter militante.

A terceira categoria de análise é o **Controle Econômico Direto** sobre a produção.

O Controle econômico direto é feito pela Entidade Organizadora, e neste quesito a militância das associações pela garantia da autogestão ganha contornos mais expressivos. É um controle partilhado entre os responsáveis pela entidade e os representantes dos beneficiários que compõem as comissões obrigatórias de acompanhamento (CAO e CRE). Neste formato a Entidade produz uma

³²⁰ As construtoras que atuaram nos empreendimentos PAR em que a Integra esteve envolvida ou quebraram, ou mudaram o perfil de obras que executam, descartando este segmento de baixa remuneração.

mercadoria com o controle direto das compras, aplicações e detalhamentos financeiros, além do acompanhamento dos aspectos técnicos da produção juntamente com a assessoria técnica.

Aspecto particular da modalidade MCMV-E exige que se relativize o conceito de controle. A prática demonstra que esse controle em si é limitado, pois a existência de crédito para a execução dos serviços não confere à Entidade crédito no mercado. Enfrentam-se dificuldades nas compras e nas negociações, resultando usualmente em elevação dos custos de produção se comparadas à capacidade de negociações de empreendimentos comerciais, assim como a possibilidade que estes têm em incorporar desvios financeiros com a alteração do preço final do produto. Ou mesmo em situações de falta de repasse dos valores de contrato, melhor descritas no item 3.2.1, tiram da Entidade o Controle Econômico pleno.

No início do processo de obra, a Entidade recebe adiantamento financeiro referente à primeira medição, de modo a propiciar capital inicial ao empreendimento. Entretanto este capital se torna insuficiente para manter um fluxo de caixa seguro para a produção, ou mesmo sendo incapaz de atender as compras e contratações, que só serão efetivadas em período igual ou superior ao de uma medição mensal. E como mencionado acima, a preocupação quanto à concretização do orçamento original e ao atendimento ao cronograma de obra são fatores preponderantes no controle, tanto pela não disponibilidade de capital do promotor, quanto pela impossibilidade de aportes adicionais, que seriam recuperados em um processo normal de comercialização.

Este aspecto ganha contornos mais expressivos quando considerada a ausência de reajuste inflacionário nas operações. Uma irracionalidade do programa que parte de um orçamento fechado para produzir um número determinado de unidades, incidindo sobre todas as faixas do programa. Isso faz com que uma obra de prazo estendido por 24 meses pode ter seu orçamento encolhido em mais de 15% por conta da inflação do setor. Este aspecto também alimentou, de tempos em tempos, a retenção de projetos na especulação da emissão de nova fase do programa, com valores corrigidos.

Dentro desta categoria, o **Motor de Produção**, ou seja, o elemento motivador do processo para a Entidade é o Valor de Uso. Sendo assim, a partir de um orçamento aprovado a Entidade busca as melhores negociações e controle de obra a fim de qualificar a própria construção. Como o interesse final é o uso, quaisquer ganhos, inclusive a possível mais-valia, são direcionados para a produção.

Já sob o viés da Política Pública dado pelo Programa, o Motor refere-se à reprodução da força de trabalho, a reprodução geral das relações sociais, bem como sob aspecto mais geral deste Programa objetivava-se a reativação da economia através de setor dinâmico e de cadeia produtiva fortemente ramificada. Último aspecto a destacar, seria a motivação ideológica, pontuada pelo forte subsídio e

pela destinação de patrimônio público, subutilizado para promoção de Habitação de Interesse Social, a despeito de acusações de dilapidação de patrimônio público.

A outra categoria a ser analisada é o **Controle Econômico Indireto** da Produção, e deste modo, tratando-se de uma ação pública a nível federal, o suporte e a viabilidade ocorrem por meio da União. É o executivo federal que define os parâmetros do programa, as linhas e limites financeiros e, de forma inovadora, propicia subsídio direto para a compra para demanda não solvente, garantindo capacidade de compra de um imóvel do programa.

Um aspecto importante desse Controle ocorre na emissão de novas fases do Programa. Neste momento é reservado orçamento fechado para a produção de número fixo de unidades, quando ocorre o tão esperado reajuste dos valores limites por unidade. Entende-se que tal procedimento seja importante do ponto de vista financeiro para se respeitar o orçamento público e, talvez, não retomar as experiências problemáticas com indexação, como ocorrido no fim do BNH, entretanto, deve-se pesar que o formato do programa e a realidade inflacionária no país são totalmente diferentes daquela época, e o orçamento destinado ao programa certamente não fica parado até sua utilização.

A questão fundiária também exerce um controle econômico indireto, sendo um problema bastante presente nessa modalidade uma vez que, além da influencia no preço dada pela renda fundiária, as Entidades não possuem o mesmo poder de negociação de empresas do mercado, sobretudo as de capital aberto. A compra da terra é sempre complicada, pois o valor disponíveis só viabiliza a compra de terrenos com as piores características disponíveis (localização, topografia, etc, etc). Terrenos bem localizados só são possíveis contando com a destinação de um bem público, como no caso do edifício da Avenida Ipiranga. A opção de negociação é a busca de uma opção de compra junto ao proprietário, ou então busca uma nova modalidade do PMCMV-Entidades que prevê a compra antecipada do terreno.

Mas o que é uma opção de compra do terreno frente ao capital aberto? Qual exposição das Entidades ao comprar um imóvel que pode não concretizar as expectativas iniciais? Restam então só propriedades em situação irregular, já descartada pelo mercado imobiliário, ou o fator sorte na negociação com um proprietário mais desavisado. Nem mesmo a demarcação de ZEIS no município de São Paulo tem influenciado no rebaixamento do preço da terra, tanto é que a estratégia do Novo Plano Diretor (2014) parte para uma ação direta sobre a produção imobiliária através das cotas de solidariedade, atrelando diretamente a produção de HIS na viabilização de outros produtos do mercado.

Sobre este aspecto específico o que se verifica com a emissão das novas fases do Programa é que boa parte do aumento dos valores acaba sendo assimilado pela renda fundiária, ao passo que a

previsão de um reajuste inflacionário anual do setor da construção civil limitaria o atendimento e a viabilização de obras já contratadas, bem como diminuiria a especulação com o preço da terra, dada continuidade das margens definidas pelo programa, atendendo ajuste ligado apenas à produção.

No estudo de caso, a questão fundiária teve papel importantíssimo na viabilidade do empreendimento, com a destinação do imóvel para reforma via PMCMV, através da concessão de uso dada à Entidade organizadora.

Aparte do debate apresentado nas categorias de análise, algumas ponderações a respeito da modalidade do PMCMV-E são importantes.

As funções e obrigações da Entidade Organizadora é a mais completa de todas as modalidades do PMCMV. Ela deve responder como incorporadora e construtora, bem como ser organizadora e responsável pela demanda, este sim o objetivo mais próximo das lutas por moradia, o dia a dia do movimento. A ela cabe produzir um empreendimento maior, de melhor qualidade, com recursos menores que os de mercado. A responsabilidade jurídica, financeira e moral frente ao insucesso são tratadas como o padrão, e o atendimento aos custos e prazos como um feliz acaso. É a dificuldade real por não ser um agente capitalista, mas que, no entanto se vê obrigada a exercer tal papel, promovendo reintegração de posse, busca por capital de giro ou se responsabilizando frente à terceiros por paralisações e atrasos de repasses financeiros.

Outro ponto importante relatado acima é que, justamente por não prever a reprodução do capital aplicando a mais-valia e possível lucro resultantes do processo no próprio empreendimento, não se objetiva a criação de estrutura para a reprodução e repetição desta forma de produção, sendo que cada operação representa o começo e o fim do processo.

Talvez as cooperativas habitacionais tenham mais estrutura para atuar sobre ampla gama de funções dada sua atuação no trabalho. Entretanto o mesmo preconceito econômico será enfrentado no relacionamento com o mercado, tão acostumado aos formatos empresariais. Um desajuste do sistema econômico brasileiro.

Outro aspecto a considerar refere-se ao formato de contratação do Programa, e que frente ao exposto acima penaliza ainda mais a Faixa 1. O montante de recurso a ser disponibilizado é múltiplo do número de unidades a produzir, entretanto se entendermos realmente a Faixa 1 do programa como uma contratação a preço de custo, porque não atrelar ao menos nesta faixa a produção diretamente à área construída, de modo a propiciar maior diversidade tipológica, adequando-se melhor ao perfil de família a serem atendidas?

Sintetizando a partir das Formas de Produção descritas por Jaramillo, e de modo bastante híbrido, identificamos no PMCMV-Entidades uma mescla de Produção Estatal e Produção por

encomenda, sendo que em casos específicos de mão de obra mutirante aparecem correlações com a Forma de Produção por Autoconstrução, bem como no caso de contratação da obra a preço fechado aproxima-se da Forma de Produção de Mercado.

3.5 Estudos PAR – PMCMV

Valendo-se dos trabalhos desenvolvidos pela Integra dentro do programa PAR-CEF e do PMCMV, busca-se verificar possíveis alterações de perfil dentro da Política Habitacional.

De modo a verificar a situação, retomou-se informações referente aos empreendimentos PAR viabilizados pela Integra – Edifício Olga Benário, Edifício Labor e Edifício Joaquim Carlos. Para possibilitar comparação com todos empreendimentos do estudo de caso, foi separado o projeto Maria Domitila na versão PAR, cujo chamamento público não teve interessado para permitir comparação com uma construção nova, mesmo sabendo de sua não viabilidade orçamentária.

A primeira tabela apresenta informações gerais para compreensão sobre cada empreendimento.

Tabela 4 – Empreendimentos desenvolvidos pela INTEGRA no Centro de São Paulo pelo PAR e PMCMV – Informações Gerais.

Empreendimento	Entidade	Endereço	Programa	Uso Original	nº UH	Variação Área UH (m²)	
Celso Garcia - Ed. Olga Benário	ULC/UMM	Av. Celso Garcia, 787	PAR-Reforma	Ag. bancária	84	22,82	27,2
Brigadeiro Tobias - Ed. Labor	MSTC/UMM - Oeste	Rua Brigadeiro Tobias 290 - 300	PAR-Reforma	escritórios	84	24,58	29,59
Joaquim Carlos	ULC/UMM	Rua Joaquim Carlos, 76	PAR-Reforma	residencial	93	34,7	43,19
Maria Domitila Chamamento/08 deserto	ULC/UMM	Av. Rangel Pestana / R. Maria Domitila	PAR	-	167	39,29	41,51
Conselheiro Crispiniano - Ed. Iracema Eusébio	FAR-ULCM	Rua Conselheiro Crispiniano, 125	PMCMV-FAR	escritórios	72	31,8	51,18
Ipiranga - Ed. Dandara	ULC/UMM	Av. Ipiranga, 1225	PMCMV-E	escritórios	120	34,7	43,19
Maria Domitila Atual	ULCM/UMM	Av. Rangel Pestana / R. Maria Domitila	PMCMV-E	-	245	41,21	41,9

Fonte dos Dados: Integra Desenvolvimento Urbano.

As próximas duas tabelas apresentam os empreendimentos divididos a partir dos dois custos relevantes dentro da produção habitacional, o preço do terreno ou imóvel, e o custo de obra. Para

viabilizar a comparação entre eles foi necessário atualizar os valores financeiros para uma mesma data. Desta forma, na Tabela 5 os preços dos imóveis foram atualizados pelo índice nacional de valorização dos imóveis medidos pela FIPE-ZAP referente à cada período entre a data base das peças técnicas de cada operação e janeiro de 2017³²¹. Para a Tabela 6, os custos de obras também foram atualizados, utilizando entretanto dados do SINAPI emitido pelo IBGE, para o Estado de São Paulo, calculando a inflação de cada período. Os índices utilizados para equalização proporcionam uma aproximação, uma vez que se referem à médias nacional e do estado, impedindo uma análise mais realista com a dinâmica própria da região central da cidade de São Paulo, entretanto não invalida a análise aqui proposta.

Tabela 5 – Empreendimentos INTEGRA – Informações dos Imóveis

Empreendimento	Imóvel								
	Propriedade	Preço do imóvel	% VI	Área Terreno (m²)	Área Útil (m²)	data base	FIPE-ZAP período	Imóvel atualizado jan/17	R\$/m²
Celso Garcia - Ed. Olga Benário	particular	R\$ 559.000,00	31,08%	795,46	2.256,00	abr/01	489,84%	3.297.208,45	R\$1.461,53
Brigadeiro Tobias - Ed. Labor	particular	R\$ 420.000,00	18,95%	1040,5	2.661,00	set/01	478,71%	2.430.588,06	R\$ 913,41
Joaquim Carlos	particular	R\$ 1.725.000,00	53,37%	1121	3.941,00	set/03	388,55%	8.427.552,17	R\$2.138,43
Maria Domitila Chamamento/08 deserto	INSS	R\$ 984.000,00	10,41%	2392,5	-	mai/08	203,17%	2.983.195,65	R\$1.246,89
Conselheiro Crispiniano - Ed. Iracema Eusébio	INSS	R\$ 2.120.000,00	35,05%	322,5	3.775,86	out/13	13,13%	2.398.391,08	R\$ 635,19
Ipiranga - Ed. Dandara	SPU	R\$15.150.000,00	131,75%	525	7.123,00	jan/14	9,65%	16.612.553,24	R\$2.332,24
Maria Domitila	INSS	R\$ 600.000,00	2,23%	2392,5	-	mar/16	0,27%	601.647,78	R\$ 251,47

Fonte dos Dados: Integra Desenvolvimento Urbano.

Além do preço pago pelo imóvel, a tabela acima apresenta o percentual que este gasto representa do Valor total de Investimento (VI) da operação e é sintetizado no valor por metro quadrado do terreno ou da construção, uma vez que esta agrega custos referente à edificação. Nota-se, portanto, uma diferenciação clara entre o custo para terreno e o custo para edifício, considerando-se que o valor que seria pago pelo terreno do Maria Domitila PAR não efetivou-se³²². Outro dado interessante provem da comparação com os valores praticados pelo mercado na região apresentados

³²¹ O único caso diferenciado é o Edifício Dandara em que não houve a compra do imóvel pela operação, entretanto, apresenta-se o valor venal do imóvel da data da operação.

³²² Não se pode entretanto computar ao custo da terra a não viabilização do empreendimento na ocasião, uma vez que fora alertado pela Integra e pela ULC que construtoras avisadas do chamamento justificaram a não participação dado os custos disponíveis para a obra, além de que sua representatividade na operação ser quase 5 vezes maior do que o efetivado em 2016, os percentuais sobre o VI são muito pequenos.

pela tabela 6, e em que se pese que tais valores não se referem a imóveis antigos e fechados ou abandonados, as diferenças por m² são expressivas, demonstrando uma forte valorização da região dentro do período analisado. A intensa valorização imobiliária a partir de 2004-2005 acabou por inviabilizar novos empreendimentos PAR e gerou a necessidade de busca de outras formas de acesso aos imóveis pelo PMCMV. Os empreendimentos do PMCMV no centro de São Paulo se valeram também de “subsídio” na compra defasada dos imóveis – Conselheiro e Maria Domitila, ou de cessão (ou doação) com custo zero, como é o caso da Avenida Ipiranga.

Tabela 6 – Empreendimentos INTEGRA – Informações Obras

Empreendimento	Obra							
	Custo de Obra	% VI	Área Construída	Construção	data base	SINAPI período	Valor de Obra atualizado jan/17	R\$/m ² atualizado
Celso Garcia - Ed. Olga Benário	R\$ 1.176.626,83	65,42%	3545,00	Tarraf	abr/01	198,18%	R\$3.508.433,51	R\$ 989,69
Brigadeiro Tobias - Ed. Labor	R\$ 1.581.615,59	71,36%	4523,00	Tarumã / Tarraf	set/01	186,37%	R\$4.529.332,66	R\$1.001,40
Joaquim Carlos	R\$ 1.374.654,77	42,53%	5.656,00	Hilmax	set/03	118,12%	R\$2.998.446,26	R\$ 530,14
Maria Domitila Chamamento/08 deserto	R\$ 7.333.370,00	77,58%	10.598,41	-	mai/08	60,70%	R\$11.784.477,48	R\$1.111,91
Conselheiro Crispiniano - Ed. Iracema Eusébio	R\$ 5.828.302,55	96,37%	3.860,70	Sfera	out/13	23,45%	R\$ 7.194.955,30	R\$1.863,64
Ipiranga - Ed. Dandara	R\$10.268.625,17	89,30%	7.123,00	Integra	jan/14	21,50%	R\$12.476.817,39	R\$1.751,62
Maria Domitila	R\$24.684.985,00	91,67%	14.608,58	Integra	mar/16	6,48%	R\$26.285.019,78	R\$1.799,29

Fonte dos Dados: Integra Desenvolvimento Urbano.

Os custos de obra demonstram situação mais equilibrada em relação aos custos referentes ao metro quadrado, ponderando-se realidades específicas de *retrofit*, como grau de intervenção, já tratado por Yolle Neto (2006) para o caso do Edifício Joaquim Carlos. Ainda sim, ao comparar casos de retrofit PAR e retrofit PMCMV verifica-se um aumento significativo dos valores praticados. A justificativa mais forte para esta variação deve-se ao tamanho (m²) e da qualidade das unidades promovidas pelo PMCMV.

A próxima tabela apresenta uma síntese das duas anteriores ao apresentar cada empreendimento, seus valores totais de investimento (VI) e os valores por unidade atualizados para janeiro de 2017, adotando-se a correção do imóvel e da construção os índices FIPE-ZAP e SINAPI,

respectivamente. Para os outros custos incidentes no VI, padronizou-se reajuste pelo SINAPI. Outra coluna criada para a análise relaciona o valor por unidade habitacional (UH) ao Salário Mínimo (SM) vigente na época, de modo a verificar alterações dos perfis dos programas, bem como a variação do poder de compra.

Tabela 7 – Empreendimentos INTEGRA – Síntese Financeira

Empreendimento	n° UH	Valor de Investimento	R\$ / UH	data base	UH/SM	Valor UH jan17
Celso Garcia - Ed. Olga Benário	84	R\$ 1.798.680	R\$ 21.412,86	abr/01	118,96	R\$ 85.447,10
Brigadeiro Tobias - Ed. Labor	84	R\$ 2.216.256	R\$ 26.384,00	set/01	146,58	R\$ 97.643,68
Joaquim Carlos	93	R\$ 3.232.396	R\$ 34.756,94	set/03	144,82	R\$ 129.833,43
Maria Domitila Chamamento/08 deserto	167	R\$ 9.452.200	R\$ 56.600,00	mai/08	121,72	R\$ 109.030,78
Conselheiro Crispiniano - Ed. Iracema Eusébio	72	R\$ 6.048.000	R\$ 84.000,00	out/13	123,89	R\$ 103.381,98
Ipiranga - Ed. Dandara	120	R\$ 11.498.925	R\$ 95.824,38	jan/14	132,35	R\$ 115.215,74
Maria Domitila	245	R\$ 26.929.097	R\$ 109.914,68	mar/16	139,49	R\$ 116.470,59

Fonte dos Dados: Integra Desenvolvimento Urbano.

Sabendo-se a priori que as operações sempre trabalharam muito próximas dos valores limites dos programas, nota-se que os valores médios por UH não variam tanto quanto como em outros quesitos, ainda mais ao considerar o aumento da participação do Estado e Município nos aportes do PMCMV³²³.

Outra análise interessante é proporcionada pela relação entre o valor da unidade e o salário mínimo, este, referência base para os programas. Nota-se que também não houve tanta variação, mesmo tratando-se de públicos diferentes de atendimento³²⁴, algo possível apenas com o forte subsídio dos empreendimentos do PMCMV. Outra consideração importante é que o festejado aumento real do salário mínimo nos últimos anos não melhorou, de fato, o poder de compra sobre o produto habitacional.

³²³ Percentualmente, estes aportes passaram de algo em torno de 8% a 10% para cada ente na operação PAR, para até 17% para cada ente na operação.

³²⁴ O PAR-CEF atendia famílias com renda variando de 4 a 6 SM e o MCMV-Faixa 1 famílias de até 3 SM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O discurso proposto ao longo do trabalho buscou a todo momento ponderar questões gerais e específicas, de modo a caracterizar a abrangência do tema, bem como a relação existente entre as diferentes dimensões da questão habitacional. Outra pretensão, nem sempre alcançada, foi ponderar diferentes pontos de vistas de modo a contribuir na ampliação do debate, evitando a polarização de ideias em que um dualismo equivocado pressupõe uma visão maniqueísta da questão e encerre a discussão e o raciocínio porque assim o é.

A primeira abordagem trata o tema geral da habitação sobre diferentes olhares, interesses dispares, que na construção do assunto compõem a mesma questão. A habitação foi então apresentada enquanto necessidade e para melhor caracterizar este entendimento utilizou-se o substantivo moradia, valorizando seu aspecto primordial, o morar. Do mesmo modo ao caracterizá-la enquanto produto – concebido, produzido e comercializado, como resultado da composição da base fundiária – terra e da estrutura edificada – construção, cada qual com um mercado próprio, aborda-se seu significado econômico na sociedade.

E não havendo como estas duas dimensões – necessidade e produto – se equilibrem mutuamente, discute-se o direito à moradia, universalizado através da ação Política. E em um contexto urbano, soma-se então ao direito à moradia o direito à cidade, ampliando o entendimento do morar, passando do espaço privado da casa para o coletivo da cidade. Este espaço que conglomera a todos, mas não de forma igual, e novamente evoca-se o direito para equiparar conceitualmente a vida dos homens.

Dentre as dificuldades e incongruências presentes na sociedade, a proposta defendida pelo trabalho é a de garantir em São Paulo a moradia na cidade plena em seus atributos urbanos – infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, dinâmica econômica e oportunidade de emprego, rica em cultura e locais de lazer, facilmente acessível e conectada pela farta rede de modais de transporte – focando então em seu Centro, este espaço qualificado, e que em certo momento foi abandonado pelas famílias com maiores recursos em busca de outras paragens e atributos urbanos.

Propor habitação no Centro, voltada às famílias de menor renda é, portanto, atacar a segregação espacial e a disparidade social através da mesma ação. É garantia de direitos possível apenas através da ação Política, uma Política Pública compensatória pela moradia e redistributiva ao acessar a cidade, que proporcione uma cidade mais democrática em que a desigualdade não seja abissal, e o existir tenha dignidade para proporcionar mais significados à vida que a mera sobrevivência.

Para esta Política Habitacional defende-se também alteração na sua base produtiva, alterando lógica patrimonialista tradicional, uma vez que a necessidade é morar e não possuir bens, além do entendimento da realidade do Centro, das especificidades do tecido urbano, exigindo mudança no porte das intervenções e incorporando a requalificação de edifícios existentes como premissa, reciclando o patrimônio construído e a forma de construir a cidade ao mesmo tempo. São cuidados essenciais relacionados aos seus custos produtivos, incluindo a garantia da qualidade urbana, o atendimento frente ao perfil da demanda específica e a compreensão do apelo ambiental, para aquela área, bem como para o crescimento da cidade.

Neste sentido, analisa-se o PMCMV enquanto instrumento disponível para atuação no Centro, mas cuja lógica de viabilidade para estas famílias de menor renda – grandes conjuntos habitacionais, periféricos e de projeto padronizado – atua no sentido inverso dessa Política apresentada para o Centro. Esta lógica, propiciada pelo próprio Programa, em sua forma e estrutura – programa econômico com base habitacional - depende fortemente de subsídio aportes financeiros vultuosos, como solução única à gama de necessidades habitacionais existente em todo o país, e também às diferentes faixas de renda, baseada exclusivamente no agente privado, reproduzindo a lógica mercadológica na ação pública.

Ao mesmo tempo, o pensamento inicial, de que para garantir habitação no Centro de São Paulo seria necessária a criação de um programa novo, se modifica, entendendo-se que um programa não pode ser a Política, e portanto, cabe ao Governo Municipal estruturar a Política Habitacional para o Centro, articulada com as outras esferas de governo e também com os agentes privados, valendo-se do PMCMV como suporte para viabilizar a construção ou reforma para garantir o acesso à moradia.

A análise da dinâmica no Centro e seus aspectos habitacionais, a partir do final do século passado, bem como da atuação do mercado, dos movimentos de moradia e do Poder Público e seus programas e projetos para essa região reforçam aspectos tratados no trabalho para atendimento de demanda prioritária de modo a garantir o espaço democrático, reutilizar o espaço construído, garantir uma oferta pública de habitação.

A existência do PMCMV retomou vários estudos na área central, paralisados desde 2006 – 2007 dada a inviabilidade de operar com o PAR-CEF, como o próprio Maria Domitila. O programa novo apresentava valores máximos por unidade próximos do programa anterior, de modo que sua viabilização no Centro só se torna possível quando o imóvel não entra na conta da operação. Ao mesmo tempo, ao proporcionar o forte subsídio, garantiu o atendimento para famílias de menor renda, unificando através dessa concessão as demandas ligadas à produção e ao consumo. De certa forma,

esta inovação é também seu ponto de instabilidade, uma vez que sua existência e continuidade demanda aportes adicionais constantes.

A análise sobre a ação do MCMV-Faixa 1 no Centro é abordada no capítulo 2 e no capítulo 3, detalhando a operação dos únicos três empreendimentos existentes na área até o final de 2016³²⁵. Esta análise deixa clara a necessidade de revisão dos papéis dos atores envolvidos em sua operação. Reverter esta situação de produção ínfima exigiria da Prefeitura seu reposicionamento frente ao PMCMV, incorporando-o a uma Política Habitacional focada no Centro, sobretudo dentro da Faixa 1, de modo a não depender exclusivamente dos interesses dos promotores privados e a “conta que não fecha” pois, os valores ofertados por unidade não cobrem os custos e lucros imobiliários e de construção.

Como foi verificado nos estudos de caso, esta conta também não fechou para os empreendimentos analisados. Mesmo não existindo o lucro imobiliário, pois os imóveis entraram na operação sem custo ou com valores defasados, nem interesse direto de lucro da construção, uma vez que o interesse da Entidade está na viabilização de moradia, em seu valor de uso, a existência dos empreendimentos dependeu do trabalho político e militante da ULCM, da militância da Integra, do dinheiro das famílias beneficiadas, bem como da captação de recursos adicionais junto à Prefeitura, para permitir finalização dos trabalhos. A diferença, portanto, é que um empreendedor privado não tem a menor capacidade ou interesse de atuar como uma entidade. Ao mesmo tempo, não é concebível que um programa habitacional apresente tantas incongruências, dependendo e exigindo dos promotores a resolução dentro das operações, quando na verdade referem-se à estruturação do Programa.

O trabalho também apresenta diversos pontos que merecem destaque na discussão de Habitação no Centro.

A primeira e mais importante questão abordada refere-se ao problema fundiário. Um nó difícil de desatar, pois confronta diretamente dois entendimentos jurídicos sobre o mesmo bem, a função social da propriedade e o direito de propriedade, em que este prevalece e subjuga aquele, gerando reflexos diretos sobre o preço dos imóveis no Centro. Este monopólio também garante apropriação privada sobre o trabalho social de construção da cidade e a localização diferenciada resultante deste processo. Esta localização é também o diferencial de uma Política Habitacional no Centro, pois permite ofertar uma unidade habitacional com a mais alta qualidade urbana.

³²⁵ Os chamamentos feitos pela Cohab em 2015 e 2016 destinaram terrenos e prédios na área objeto deste trabalho – Metro Bresser, Metro Belém, Catumbi, Hotel Lord, Hotel Cambridge, entre outros. Contudo todos estão até o momento em processos de aprovação e contratação junto à CAIXA.

Sobre este aspecto, os projetos bem sucedidos do estudo de caso devem mais à Medida Provisória nº335 de 2006 e à lei 11.481/07 decorrente dela, do que ao PMCMV, uma vez que os imóveis dos três projetos apresentados pertenciam à União, sendo destinados sem custos ou, quando comercializados, valeram-se do espírito da lei para viabilizar os processos de compra dos imóveis a valores diferentes dos praticados no mercado.

Apesar da retomada da dinâmica imobiliária verificada na região, ainda hoje existem inúmeros imóveis subutilizados na área, muitos dos quais com débitos significativos junto à Prefeitura, mas que permanecem há anos nesta situação, apoiados no direito de propriedade. A Política Fundiária teria então o papel estratégico de garantir o exercício da função social da propriedade, propiciar o acesso de imóveis abandonados para a Política Habitacional, e garantir local de moradia também para famílias de menor renda no Centro, a ser adensado com diversidade de usos.

Sendo ainda embrionária a instituição de Política Fundiária em São Paulo, a qual depende de continuidade da nova gestão municipal, é possível verificar sua importância através das dificuldades enfrentadas pelo programa Renova Centro, com o direito de propriedade prevalecendo mesmo em processos de desapropriação, em última análise um processo de compra. Os embates jurídicos serão muito maiores nas tentativas de utilizar o direito de preempção e dação em pagamento, previstos no Plano Diretor serem exercidos pelo Poder Municipal.

O segundo ponto destacado dentro da concepção da Política Habitacional para a área central refere-se à forma de acesso à moradia. Não faz sentido dentro de uma proposta habitacional, cara de ser implantada, reflexo dos custos de produção, mas principalmente dos preços dos imóveis, manter a lógica usual dos programas habitacionais baseados na transmissão de propriedade, ainda mais frente à população atendida pelo Faixa 1. Trata-se de uma demanda não solvente, que depende da Política Pública para lhe garantir um direito. Este direito é o morar e não a propriedade de um bem. Assim, incorporar a concessão ou o aluguel social dentro do programa, para esta parcela da população, é garantir o direito através de uma política compensatória que propicia estrutura para a família se desenvolver, melhorar de vida, e acessar outro formato de programa. Uma proposta nada nova por sinal, pelo menos nos parâmetros franceses e ingleses (SILVA, 2000; FERREIRA, 2006).

A manutenção da lógica patrimonialista dentro do programa atende o interesse do mercado e do seu promotor privado ao construir e vender, contando com altos subsídios na produção e no consumo. Tal formato proporciona agilidade ao processo, mantendo os patamares de retorno da operação. Esta solução atende àquelas famílias que possuem capacidade de pagamento, ou ao menos alguma capacidade como verificado pela Faixa 2 do PMCMV 1 e 2, e também pela Faixa 1,5 criada pela 3ª edição do PMCMV. Com o agravamento da crise econômica no país, este refinamento do

financiamento habitacional para melhor orientar a aplicação do subsídio, principalmente os não onerosos³²⁶, torna-se importante na sustentabilidade do programa. Entretanto, da mesma forma, dentro de uma política de acesso à moradia e não à casa própria, faria muito sentido a possibilidade de escolha por parte destes mutuários, permitindo o acesso pelo aluguel ou a compra.

A lógica atual também atende ao interesse de grande parte dos gestores públicos, que ao disponibilizar o acesso à casa própria entendem ter resolvido completamente o problema, sem criar um passivo como a locação social que demanda ação e controle contínuo. Contudo, esta forma ao livrar-se do problema, como um simples atendimento numérico, não permite resolver o problema de moradia de quem mais precisa. E dentro da Política Habitacional, uma concentração dos recursos para resolver a demanda não solvente, gera o avanço de faixas maiores, com capacidade de pagamento, sobre o produto ofertado. Há que garantir a diversidade de atendimento.

Rever a forma de acesso à habitação, sobretudo no Centro, possibilitaria ao Poder Público diluir o custo do imóvel ao longo de sua vida útil, prevendo novas reformas ao final do período de exaustão da operação, entre 20 e 30 anos. Esta nova reforma então reabilitaria as unidades, sem ter que novamente acessar o imóvel para produzi-las. Pondera-se ainda diferenças operacionais entre a Locação Social e a Concessão de Uso, sendo que esta possibilita diminuir os altos custos de manutenção constatados no formato de locação, e realimentar a própria Política com a eventual saída do concessionário. Ganha-se nos custos, mas perde em flexibilidade.

O terceiro destaque refere-se ao Programa Minha Casa Minha Vida, com suas particularidades e aspectos operacionais.

Torna-se necessária a revisão do formato do Programa, alterando seu caráter fortemente econômico de concepção, interessado nos impactos que poderiam causar, e cujo produto habitacional não foi idealizado como o fim da Política, mas enquanto meio de proporcionar o emprego e reativar a economia. Revisão da ideia de uma Política Habitacional resultante de um programa, bem como ter objetivos claros de perenidade e sustentabilidade na ação. Deve-se entender o PMCMV como um programa, um componente da Política Habitacional focado na produção de novas unidades, retomando a estruturação do SNH e o planejamento da ação como no PlanHab, e não simplificando a questão imaginando um programa como Política.

³²⁶ Ainda no fechamento deste trabalho, o Governo Federal anunciou um relançamento do PMCMV 3 em 06/02/17, abordando apenas as faixas que atuam com recursos onerosos do FGTS, aumentando o teto de renda para cada faixa (Faixa 1,5 passou de R\$2.350,00 para R\$2.600,00, Faixa 2 passou de R\$3.600,00 para R\$4.000,00, e Faixa 3 de R\$6.500,00 para R\$9.000,00). Apesar de se tratar praticamente de uma equiparação aos percentuais relacionados ao novo salário mínimo (2017 - R\$937,00), verifica-se uma “elitização” do atendimento na meta proposta para 2017, com a concentração nas faixas de maior renda. Da mesma forma com os anúncios de elevação dos valores máximos de empréstimos dentro do SFH.

Buscando este entendimento dentro do PMCMV, um dos pontos relaciona-se diretamente com a discussão de acesso, é a necessidade de uma maior sustentabilidade financeira para o Programa, de modo a buscar a perenidade da Política Habitacional. Além do refinamento na aplicação dos recursos onerosos e não onerosos, verificada com a criação da Faixa 1,5, haveria possibilidade de mudança também da Faixa 1, aproximando-se da discussão de acesso aqui proposta. A diminuição do subsídio não oneroso seria possível com o alongamento do prazo de pagamento de 10 para os 30 anos praticados nos financiamentos normais, mantendo-se os critérios de renda e de comprometimento com a parcela, tornando-se assim praticamente um aluguel por 30 anos. Desta forma aumentaria também o prazo de contribuição desta carteira para o reinvestimento na Política, forçando um horizonte de longo prazo e diminuindo a dependência total sobre novos aportes federais.

A divisão das faixas e seus parâmetros também precisam evoluir. As opções de negócio possibilitadas pelo PMCMV passam por produzir um produto de compra pelo programa (FAIXA 1), ou um produto de venda à mercado (FAIXA 2 e 3). Estando a decisão do negócio exclusivamente pautada no interesse do ente privado, e havendo recurso disponível para a produção e a criação de uma demanda solvente, o Programa garante a opção empresarial pela promoção voltada às faixas maiores, ofertando o produto como lhes convém, e buscando suas margens de retorno. Ao mesmo tempo, a opção pelo Faixa 1 significa uma oferta com produção a preço de custo, viável apenas na estratégia de grande escala dos conjuntos, na utilização de projeto padrão, em locais periféricos, diminuindo a incidência do preço da terra na operação.

Ainda sobre a estruturação da Faixa 1, tem-se nas especificações mínimas instituídas pelo Programa uma incongruência dentro do mercado, disponibilizando menos recurso para a produção de unidades maiores e com melhor acabamento, talvez apostando na parceria com outros entes federativos, o que não aconteceu. No caso da área central esta questão é determinante pois os imóveis Faixa 1, se produzidos dentro das especificações, possuirão valor de mercado maior do que os empreendimentos das Faixas 2 e 3. Criando automaticamente um processo de pressão econômica frente aos beneficiários que receberam os maiores subsídios do programa.

Além da concorrência entre faixas e das especificações mínimas, o PMCMV-Faixa 1 indiretamente induziu a produção periférica, ao tratar com iguais critérios e remuneração a produção de uma unidade para o Centro de São Paulo e um pequeno município periférico da RMSP, resultando em uma segunda onda de periferização e exercendo pressão sobre os municípios vizinhos e não mais em sua própria periferia. Tais alterações são importantes dentro de um processo de melhoria do programa, como verificado no MCMV 3 com a previsão de valores maiores, de até R\$ 135.000,00, para a produção de unidades de requalificação. Mas além do aumento dos valores, é necessário adotar critérios de seleção dos projetos para priorizar a produção no Centro, seja na existência de

contrapartidas das outras esferas de governo, ou na utilização de instrumentos urbanísticos, induzindo práticas relacionadas com o SNH e à adoção de Política Fundiária por parte dos governos. No atual ambiente de limitação dos recursos públicos e diminuição de contratações, tais critérios de prioridade podem ser bastante persuasivos.

Nesta revisão do caráter e do papel do Programa, tratando-se de um programa público, deveria ser pressuposto a publicização de suas normativas de modo à democratizar o acesso à informação, bem como cristalizar no setor um entendimento sobre as regras estabelecidas. Do mesmo modo, deveria ser pressuposto do Programa a busca constante pelo aprimoramento de seus procedimentos e processos prevendo avaliação anual dos processos e trabalhos executados, garantindo o monitoramento de seu desempenho e, principalmente, identificando melhorias e promovendo as revisões baseadas nas avaliações.

Sobre a questão produtiva, o que se verifica é que a questão técnica em si não é um limitante para a produção no Centro, nem mesmo em situações específicas de *retrofit*, mas sim a composição e remuneração dos custos produtivos. O processo relatado nos estudos de caso demonstra que esta remuneração não é compatível com o ambiente produtivo, uma vez que depende de trabalho militante para concretizar a proposta. De modo geral, uma unidade no Centro apresenta custos maiores de construção, motivados pelos tamanhos reduzidos dos empreendimentos, impedindo ganhos em escala e dificultando a diluição dos custos fixos. Somam-se à esses motivos, as especificidades mínimas que geram reflexos nos custos e nos projetos específicos, além dos custos diferenciados de canteiro, de transporte de material ou, nos casos de *retrofit*, de serviços específicos e de componentes não industrializados e padronizados.

A composição dos custos é também outra questão ligada à produção do Faixa 1, tratando-se de uma operação à preço de custo. Acontece que este formato não se realiza naturalmente, uma vez que para ser concretizado demanda estratégias econômicas de escala e padronização, ou da militância dos movimentos de moradia. Essa inconsistência deve-se à não contabilidade de custos diretos incidentes na operação, como por exemplo o processo de viabilização empreendido para a concretização do projeto. Aspectos orçamentários também contestam a ideia de preço de custo, como a ausência de reajuste anual do orçamento de modo a conter sua depreciação e a base de preços do SINAPI, exigindo cotações de mercado para sanar a falta de serviços e valores unitários incompatíveis.

Tais considerações são relevantes uma vez que a formatação financeira das operações na Faixa 1 ocorrem sempre no limite, a partir das exigências e cortes orçamentários por parte do agente operador, buscando adequá-los à valores médios de projetos diferentes, levando o orçamento literalmente ao preço de custo naquela data base. Trata-se de uma síndrome presente na viabilização

do produto para a baixa renda sobre seu padrão e qualidade, impedindo a melhoria da baixa qualidade de projetos e construção nível, e da preocupação na manutenção do pós-ocupação. Soma-se a impossibilidade de aditamento do valor do contrato, mesmo identificado custos extras não incidentes, mesmo que o orçamento inicial não tenha atingido os limites previstos para a Faixa, expondo a operação a risco variados de ser inviabilizada.

O procedimento de auditoria sobre o orçamento não condiz com a preocupação de viabilizar os empreendimentos. Como apresentado nos estudos de caso, prefere-se partir para um chamamento de obra que acabe deserto, sem interessados, ou com um orçamento problemático que não consegue ser concluído, a um processo que possibilite o investimento de recursos já contratados para a melhoria do empreendimento.

Como demonstrado pelos estudos de caso, a operação financeira dos contratos é bastante complicada. Ao longo da operação contabilizou-se deságio geral de 15% do orçamento original, a necessidade de capital de giro ou a ausência de custo financeiro para sua viabilização, bem como dos custos adicionais causados pela ingerência administrativa (redução súbita de percentual máximo de medição), parcialmente resolvido com aporte da Prefeitura, gerando um passivo de protestos em nome da Entidade, para ser bancado pela obra e também pelas famílias. Tais situações deveriam obrigatoriamente pressupor contrapartida financeira do agente gestor.

Sobre os papéis dos atores, soma-se ao reposicionamento do Poder Municipal frente ao programa adotando-o com um componente da Política Habitacional idealizada por ele, a análise e ponderação sobre o papel dos demais atores envolvidos em sua operação.

Como qualquer outra Política Pública, o Programa depende diretamente da atuação dos agentes que estão na ponta do processo operando-o diariamente com demandas, alianças, conflitos e interesses. As equipes envolvidas, especialmente as do Poder Público, devem ser sensíveis à temática específica, atuando de forma aberta e colaborativa, sobretudo a CAIXA, o agente operador do Programa. E tratando-se de um Banco, cada projeto do PMCMV-Faixa1, sobretudo o PMCMV-E, deveria ser incorporado, utilizando jargão das operações financeiras, como uma “Operação Estruturada”, ou seja, uma operação que não é o trivial de um negócio de balcão, mas que depende de uma atuação que exige criatividade e conhecimento de modo a garantir que a operação aconteça. Apesar das críticas e dificuldades relatadas ao longo do trabalho, muitas vezes novidade para todos os profissionais envolvidos, é inegável que os empreendimentos do estudo de caso só existem também pela atuação de técnicos da CAIXA realmente comprometidos com a viabilização da moradia no sentido indicado.

Conforme debatido no capítulo 2, o MCMV-FAR é visto pelo mercado como um programa de produção a preço de custo, objeto, portanto, de empresas construtoras. Contudo, a modelagem criada exige dos promotores uma atuação além da sua atuação normal. No MCMV-E este desvio também acontece, alterando o perfil de atuação dos Movimentos e Associações de moradia do Político, reivindicatório e contestador, essencial de um movimento social, para o Operacional, exigindo amplitude na sua ação transformando-os em empresa incorporadora às avessas, respondendo por toda a viabilização – acesso à terra, projetos e aprovações, pela construção do empreendimento e execução da operação, inclusive sua sustentação financeira, assumindo os riscos jurídicos e financeiros do processo, sem, entretanto, poder se ausentar do embate Político, sob o risco de ter a sua prática e atuação ainda mais questionadas. Acabam, portanto, cooptados pelo Programa em sua operação, exigindo ainda mais a ação Política e de negociação, e mantendo a indicação da demanda. A impressão é de que o Programa, para atender o pedido de auto-gestão das Entidades, leva-o ao extremo, confundindo-o com auto-promoção.

Portanto, adotar o PMCMV como um programa voltado à produção a preço de custo, exigiria do promotor público viabilizar o empreendimento, ofertando-o ao mercado a execução da obra por preço fechado, bem como estruturar um processo de suporte técnico e financeiro às Entidades. Para isso, necessita-se de quadro técnico competente para a formatação das propostas e resoluções dos problemas.

A sensação resultante da operação do PMCMV-Faixa 1 é a de um remendo criado, dentro de uma estrutura pensada para atuar de outra forma, com outros atores. Para o MCMV-FAR, cabe a referência livre à Ilusão Urbanística de Lefebvre na tentativa do Programa, enquanto Estado, em imaginar controlar os impactos da ação do privado, *uma nuvem sobre a montanha que interrompe a estrada*³²⁷. E sobretudo o MCMV-E que resulta no caminho torto de acesso à moradia, como o é a luta pela moradia na sociedade. Uma operação que exige procedimento cirúrgico. Cabe às Entidades buscar uma forma diferente de atuar em um programa voltado ao mercado, uma vez que tem como objetivo central o valor de uso do produto habitacional, enfrentar o preconceito da sociedade como um todo, bem como nos ambientes de promoção habitacional, mantendo a perseverança na luta e o posicionamento político de direito à moradia e à cidade. E a despeito de tudo isso, os únicos três empreendimentos habitacionais existentes atualmente no Centro de São Paulo são os produzidos ou viabilizado pela ULCM.

Resta então expectativas sobre as diferentes ações habitacionais e de Política Urbana em relação ao Centro, como o andamento da PPP- PIAC/Casa Paulista, da PPP municipal de Locação Social,

³²⁷A pior das utopias é aquela que não diz seu nome. A ilusão Urbanística é atributo do Estado. É a utopia estatista: uma nuvem sobre a montanha que interrompe a estrada. Ao mesmo tempo a antiteoria e a antiprática. (LEFEBVRE, 1999 p.150).

o relançamento do PMCMV-3 e possíveis melhorias aqui tratadas, a aprovação do PMH, o funcionamento da Cota de Solidariedade instituída pelo PD 2014, os desdobramentos de ação mais efetiva sobre a Política Fundiária com a notificação de proprietários sobre a aplicação do IPTU progressivo, a efetiva aplicação dos recursos do FUNDURB para a promoção de habitação bem localizada, a evolução dos projetos contemplados pelos Chamamentos da COHAB-SP. Enfim, ações concretas que cada qual à sua maneira avançam na intenção de requalificação da região central através da promoção habitacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, P. F.; FIX, M. **Minha Casa Minha Vida: o pacote habitacional de Lula**. Correio da Cidadania. 30 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171>

ANITELLI, F.; TRAMONTANO, M. **Abandonados por uns, Ocupados por outros: edifício de apartamentos no Centro Paulistano**. In: Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg., V.18, N.1, p.77-91: RECIFE, 2016

BARAVELLI, J.E. **Trabalho e Tecnologia no programa MCMV**. Tese de Doutorado na FAU-USP. São Paulo, 2014.

_____. **Subsídio e déficit habitacional no programa MCMV**. Anais XVI Enanpur. Belo Horizonte, 2015.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. (Coord.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006.

BONATES, N.F. **O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade**. Revista RISCO, São Carlos – Depto de Arquitetura e Urbanismo da EESC-USP – Ensaios e Debates n. 7, p. 147-164, 2008.

BONDUKI, N. **Arquitetura e habitação social em São Paulo 1989 -1992**. EESC-USP / IAB e FBSP: São Paulo, 1993.

_____. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 1998.

_____. **Habitação na área central de São Paulo**. In: SÍNTESE DO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO DE ESTUDOS SOBRE HABITAÇÃO NA ÁREA CENTRAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2001

_____. **Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida**. Revista Teoria e Debate. São Paulo, n.82, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** e emendas.

_____. Lei n.11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

_____. Lei n.12.424, de 16 de junho de 2011. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV 2 e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília: Min. das Cidades, 2009.

BRUNA, G. C. **A intervenção do poder público nos projetos de habitação de interesse social**. Exacta, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 251-261, 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. MTE – **Manual Técnico de Engenharia**. Brasília: CEF, 2002.

_____. Cartilha: **Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em: (2010), (2011), (2013), (2015).

_____. **Cartilha: Minha Casa, Minha Vida - Entidades**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2014.

CALDEIRA, T.P.R. **Cidades de Muros: Crime, Segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34, 2000.

CAMARGO, C. et alli. **São Paulo 1975. Crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1976.

CAMARGO, C.M. **Minha Casa Minha Vida: entre os direitos, as urgências, e os negócios**. Tese de Doutorado no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP. São Carlos: IAU-USP, 2016.

CAMPOS, V.N. O. **Reabilitação de áreas urbanas centrais: uma contribuição para cidades mais sustentáveis?** Revista OCULUM ENSAIOS nº16 p.64-81. Campinas Julho/Dezembro 2012

CARDOSO, A.L.; ARAGÃO, T.A.; ARAUJO, F.S. **Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado?** Reflexos sobre a construção do Espaço Metropolitano. Anais XIV Enanpur. Rio De Janeiro, 2011.

CARDOSO, A.L.; ARAGÃO, T.A. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. In: CARDOSO, A. L (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais p. 17-66. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013

CARDOSO, A.L.; MELLO, I.Q.; JAENISCH.S.T. **A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições**. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M.B.C. [Orgizadores] **Minha Casa...e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros**. Capítulo 4, p.73-102. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CARVALHO, C. S. A. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade**. Tese de doutorado-FAUUSP. São Paulo, 2013.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. Rio De Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DEVECCHI, A. M. **Reformar não é construir. A reabilitação de edifícios verticais: novas formas de morar em São Paulo no século XXI**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP. São Paulo: 2010.

DIOGO, E. C. C. **Habitação social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo**. Tese de Mestrado Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP. São Paulo: FAUUSP, 2004

DRAIBE, S. M. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. In: BARREIRA, M. C. R. N. & CARVALHO, M. C. B. (ORGs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p.13-42

ELOY, C.M.M.; COSTA, F.C.; ROSSETTO, R. **Subsídios na Política Habitacional Brasileira: do BNH ao PMCMV**. Anais do XV Enanpur. Recife , 2013.

EVANS, Alan W. – **The economics of residential location**; The Macmillan Press Ltd, London, 1973

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Edição comemorativa 50 anos – 4ª.Ed. São Paulo (1958): Ed. Globo, 2008

FERREIRA, J. S. W. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. V Conferência das Cidades - Câmara Federal. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/perm/cdui/VCCCB.htm#Vconf1>

_____. **São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo “à brasileira”**. In: Revista do Instituto de Estudos Avançados nº25 (71) p-73 a 88. São Paulo, 2011.

_____. (COORD.) **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FERREIRA, P.E.B. **Apropriação do espaço urbano e as Políticas de intervenção urbana e habitacional no centro de São Paulo**. Tese de Mestrado Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP. São Paulo: FAUUSP, 2007

FRÚGOLI JR, H. **Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos, e negociações na metrópole**. São Paulo: Ed. Cortez – EDUSP, 2000.

GATTI, S. **PPP da Habitação: muitas perguntas ainda sem resposta**. ObservaSP, São Paulo. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2014/09/16/ppp-da-habitacao-muitas-perguntas-ainda-sem-respostas/> . Acessado em 10/12/14

GATTI, S. **Entre a permanência e o deslocamento: Zeis 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais**. Tese de Doutorado FAUUSP. São Paulo, 2015

GONÇALVES, F. M.; CALLEJAS, A. G. H.; MINORU, R.. **Estudo para implantação de unidades habitacionais no Centro de São Paulo**. 01. ed. São Paulo: Fundação para pesquisa Ambiental - FUPAM, 2009. v. 02. 416p .

GREGÓRIO, C. **Minha Casa Minha Vida (MCMV) Discussão sobre a atratividade dos empreendimentos voltados à Faixa 1 após alterações dos preços máximos das unidades**. São Paulo: NRE-POLI, 2013. Disponível em : <http://www.realestate.br/site/conteudo/pagina/1,86+Publicacoes.html> acessado em 20/02/2015

HARVEY, D. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. in: Revista Espaço & Debates n. 39. São Paulo: FAUUSP, 1996.

_____. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **O direito à cidade**. In: Revista Lutas Sociais: revista do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais (NEILS) – PUC-SP n. 29, p.73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf> Acessado em 10/04/2016

HÖFLING, E. M. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. In: Cadernos Cedes, ano XXI, no. 55 novembro/2001, p. 30-41

JESUS, P. M. **O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no Município de São Paulo**. Tese de Doutorado Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas da USP - Departamento de Geografia. São Paulo, 2015.

KARA-JOSÉ, B. **A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos**. Tese de Doutorado - FAU USP: São Paulo, 2010.

KRAUSE, L.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: Onde Fica a Política Habitacional?** Texto para Discussão 1853, IPEA. Rio de Janeiro, 2013.

KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____, L. **Áreas centrais de São Paulo: dinamismo econômico, pobreza e política**. In: Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Número 70. São Paulo, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452007000100008&script=sci_arttext. Acesso em abr. de 2012.

KUWAHARA, M.Y; FIORE, E.G; MACIEL, V.F; SILVA, R; OLIVEIRA, K.F. **Vulnerabilidades urbanas: Uma alternativa de mensuração**. Núcleo de Pesquisas em Qualidade de Vida – NPQV-Mackenzie, São Paulo, 2005.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo, Documentos 1969.

_____. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEITE, R.P. **Conclusões finais**. In: 1º Congresso Internacional de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SP Habitação e Urbanismo. Apresentação - Central Areas Vs. Outskirts Costs, São Paulo: SEHAB, 2011

LIMA, B. A. A. **A promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro de São Paulo: uma abordagem socioambiental**. Dissertação de Mestrado em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da USP. São Paulo, 2016.

LIMA, F.T.A. **Parametrização da Cidade Compacta**. Revista Oculum ensaios nº11 p. 259-270. Campinas Julho-Dezembro 2014

LOPES, J.M.A.; SHIMBO, L. Z. **Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo...** In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M.B.C. [Orgizadores] *Minha Casa...e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros*. Cap 9, p. 229-253. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (ed.) **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. pp. 113-136. Brasília: IPEA, 2014.

MARTUCCI, R. **Interpretações e Anotações feitas sobre a Obra 'La Urbanización Capitalista' de Christian Topalov – Cap. 5 – Los Sistemas de Producción Capitalista de las Mercancías Inmobiliárias: El Ciclo del Capital em Setor Imobiliário**. In: SINOPSES 9, p.234 a 258. São Paulo: FAUUSP, junho, 1986.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência**. Editora Hucitec, São Paulo 1996.

_____. **A terra é um nó, na sociedade brasileira... também nas cidades**. Cultura Vozes, Petrópolis – Ed. Vozes, v.93, n.6, p.7-22, 1999.

_____. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. In: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, 12, fevereiro 2006. Brasília: IPEA, 2006.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Vozes, Petrópolis; 1ª edição, 2011.

MASCARÓ, Juan (1986) **A forma urbana e seus custos**. In: TURKIENCZ, B. & MALTA, M. (eds.) Desenho Urbano: Anais do II SEDUR – Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil. Brasília: UnB, p. 61- 68.

McGUIGAN, J.R.; MOYER, R.C.; HARRIS, F.H. **Economia de Empresas – aplicações, estratégia e Táticas**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

MENDONÇA, M.J.; SASHSIDA, A. **Existe bolha no mercado imobiliário brasileiro?** – Texto para discussão 1762 – Brasília: IPEA, agosto 2012.

MEYER, J. F. P. **As Políticas Habitacionais e seus desdobramentos**. In: VARGAS, H.C.; ARAUJO, C.P. (Orgs) “Arquitetura e Mercado imobiliário” Barueri: Manole, 2014 p. 106-128.

MORAIS, M. P. **As condições de moradia nas áreas urbanas brasileiras na década de 90**. Estudos Econômicos da Construção. São Paulo: FGV-Sinduscon-SP. vol 6, nº 1, 2002-2003, p. 95-124.

MOTISUKE, D. **Reabilitação de áreas centrais: antagonismos e ambiguidades do programa paulistano Ação Centro**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP. São Paulo: FAUUSP, 2008.

NAGLE, C. B. ; MEDRANO, Leandro . **Retorno à cidade. Habitação social e o centro urbano consolidado da cidade de São Paulo**. In: I Congresso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible, 2014, Barcelona. I Congresso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible. Barcelona : UPC, 2014. v. 1. p. 316-323.

NAKANO, K. **Desigualdades Habitacionais no “Repovoamento” das Áreas Centrais de São Paulo**. Anais XVI Enanpur. Belo Horizonte, 2015.

NÚCLEO DE REAL ESTATE DA POLI-USP. **Nota de reunião do Comitê de Mercado de 30 de abril de 2009** na qual foi debatido o Programa Habitacional do Governo Federal. São Paulo: NRE-PoliUsp, 2009.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista. O Ornitorrinco**. São Paulo (1973): Boitempo, 2003.

PASTERNAK TASCHNER, S; MAUTNER, Y. **Habitação da Pobreza: alternativas de moradia popular em São Paulo**. Cadernos Prodeur 5. São Paulo, FAUUSP/FUPAM, 1982

PEREIRA, P. C. X. **Valorização imobiliária, movimentos sociais e espoliação**. Sinopses (FAU/USP), São Paulo, v. 9, 1986.

PESSOA, D.F. **Efeitos da produção de HIS (Habitação de Interesse Social) e HMP (Habitação de Mercado Popular) na ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) da área da “Nova Luz”**. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.belasartes.br/revistabelasartes/downloads/artigos/6/efeitos-da-producao-de-his-e-hmp-na-zeis-da-area-da-nova-luz.pdf> Acessado 13/07/2013.

ROCHA LIMA JR, J. **Habitação para Baixa Renda: Os Empreendimentos Funcionam?**. Carta do NRE-Poli nº17-09. São Paulo: NRE-POLI, 2009

ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP/Nobel, 1997.

ROLNIK, R.; REIS, J.; KLINTOWITZ, D. ; BISCHOF, R. . **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha Casa Minha Vida?** Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, R.; NAKANO, A. K. **Direito à moradia ou salvação do setor?** Folha de São Paulo, São Paulo, p. A3 - A3, 14 mar. 2009.

ROSSETTO NETTO, A. **Política Pública Habitacional e sua Avaliação**. Anais XVI Enanpur. Belo Horizonte, 2015a.

_____. **Habitação no Centro: uma análise sobre a PPP Estadual no centro de São Paulo**. Anais 3º CIHEL. São Paulo, 2015b.

RUFINO, M.B.C. **Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos**. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M.B.C. [Orgizadores] **Minha Casa...e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros**. Cap. 3, p. 51-72. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SAMORA, P.R.; HIRATA, M.S. **Habitação Social e Requalificação de Areas Centrais após dez anos das Zeis 3 de São Paulo**. Anais do XV Enanpur. Recife, 2013

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M.B.C. [Org] **Minha Casa...e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTORO, P.F.; BORRELLI, J. **Os desafios de produzir Habitação De Interesse Social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das zeis à cota de solidariedade**. Anais do XVI Enanpur. Belo Horizonte, 2015.

SÃO PAULO (Estado). **Chamamento Público 004/2012**. Diário Oficial do Estado. São Paulo, 17/04/2012. Acessado em 01/07/2013 in: www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/

_____. SECRETARIA DE HABITAÇÃO. **Concorrência Internacional 001/2014**. Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/programas_habitacionais_casa_paulista.aspx Acessado em: 10/11/14.

SÃO PAULO (Município). SMDU. **Programa Nova Luz: Termo de Referência Concorrência nº001/2009**. São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Edital_Nova_Luz_1256834757.pdf acessado em 13/11/2016.

_____. SEHAB. **Plano Municipal de Habitação – PMH 2009-2024**. São Paulo, 2011

_____. SEHAB. **Programa Nova Luz – Projeto Urbanístico**. São Paulo, 2012

SILVA, G.J.A; SILVA, S.E; ALEJANDRO, C. **Densidade, dispersão e forma urbana: Dimensões e limites da sustentabilidade habitacional**. Vitruvius – Arquitextos. Urbanismo 16, fev. 2016. Sítio: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.189/5957> Acessado em: 12/09/16

SILVA, H. M. B. **Habitação no Centro de São Paulo: como viabilizar essa idéia?** São Paulo: Labhab-FAUUSP / CEF, 2000.

SILVA, H. M. B. (Coord.); SIGOLO, L.M. **Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo**. São Paulo: Lincon Institute of Land Policy, 2007.

SILVA, R.T.S. **Preservação e sustentabilidade: restaurações e *retrofits***. Dissertação de Mestrado FAUUSP. São Paulo, 2013.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP. São Paulo: FAUUSP, 2010.

_____. **O aquecimento imobiliário e o mercado de habitação na área central de São Paulo (2001-2010)**. EURO vol. 39, nº 117, p. 215-235 - ????? 2013

SMITH, N. **A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global**. In: C. Bidou-Zachariasen, (Coord.), De Volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S.Z.; TRINDADE, T.A. **Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 399 - 426

TATAGIBA, Luciana (Coord.). **Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. O desafio da participação dos beneficiários**. Campinas: IFCH-UNICAMP: Nepac, 2015

TSUKUMO, I. T. L. **Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP. São Paulo: FAUUSP 2007

VARGAS, H. C; ARAUJO, C. P. (Orgs) **Arquitetura e Mercado imobiliário**. Barueri: Manole, 2014.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001

YOLLE NETO, J. **Diretrizes para o Estudo de Viabilidade da Reabilitação de Edifícios Antigos na Região Central de São Paulo visando a produção de HIS: Estudo de Casos inseridos no Programa de Arrendamento Residencial (PAR-Reforma) – Edifícios: Olga Benário, Labor e Joaquim Carlos**. Dissertação de mestrado. EP-USP. São Paulo, 2006.